

zum

Vorschlag der Bundesregierung für einen „nationalen Klimaschutzbeitrag der deutschen Stromerzeugung“

19.05.2015

Zusammenfassung

Der vom BMWi vorgelegte Vorschlag für einen „nationalen Klimaschutzbeitrag der deutschen Stromerzeugung“ ist aus Sicht des VIK abzulehnen. Es ist äußerst fraglich, ob er die erwünschte Klimawirkung überhaupt erzielen kann – dies hängt von der individuellen Optimierung der betroffenen Stromerzeuger ab. Je nach deren Anpassungsreaktion ist es sowohl möglich, dass im Rahmen des europäischen Emissionshandels tatsächlich zusätzliche CO₂-Zertifikate stillgelegt werden, als auch, dass es lediglich zu einer Umverteilung von CO₂-Emissionen innerhalb des Emissionshandelssystems kommt. Zudem gilt: Sollte eine Klimawirkung mit Hilfe des Klimabeitrags erzielt werden, ist davon auszugehen, dass die volkswirtschaftlichen Gesamtkosten dieses Vorschlages höher sind als notwendig – das heißt, eine eventuelle CO₂-Minderung würde nicht auf eine kostenminimierende Art und Weise erfolgen. Es wären Strompreissteigerungen mit entsprechenden negativen Auswirkungen im Bereich der Arbeitsplätze und der Standortattraktivität Deutschlands zu erwarten. Darüber hinaus ist der Vorschlag ordnungspolitisch fragwürdig und stößt auf rechtliche Bedenken. VIK regt daher an, verstärkt Alternativen zu prüfen.

Grundsätzliches

Die Bundesregierung hat in ihrem Energiekonzept im Jahr 2010 das politische Ziel formuliert, bis 2020 eine nationale CO₂-Minderung in Deutschland um 40 % zu erreichen. Dazu ist im Aktionsprogramm Klimaschutz 2020 im Dezember 2014 beschlossen worden, durch eine Zusatzmaßnahme neben dem europäischen Emissionshandelssystem im nationalen Kraftwerkspark eine zusätzliche nationale CO₂-Minderung von 22 Mio. t CO₂ zu erreichen.

Hierbei stellt sich allerdings die Frage, ob die geplante nationale Reduktion um 22 Mio. t CO₂ überhaupt noch erforderlich ist. Denn zwischen der Verabschiedung des Aktionsprogramms Klimaschutz 2020 und dem nun vorliegenden Vorschlag zum Klimabeitrag hat sich die Datenbasis verändert: Das Reduktionsziel von 22 Mio. t CO₂ basiert auf dem Projektionsbericht der Bundesregierung von 2013, der für 2020 ein Emissionsniveau von 341 Mio. t CO₂ im gesamten Kraftwerkspark projiziert. Der aktualisierte Projektionsbericht 2015 geht

demgegenüber von einem Emissionsniveau von nur 312 Mio. t CO₂ aus, also um 29 Mio. t CO₂ geringere Emissionen. Damit wäre die avisierte Reduktion um 22 Mio. t CO₂ bereits erreicht und das Instrument des „Klimaschutzbeitrags“ überhaupt nicht mehr erforderlich.¹

Nichtsdestotrotz wurde vom Bundeswirtschaftsministerium Ende März 2015 ein „nationaler Klimaschutzbeitrag der deutschen Stromerzeugung“ als neue Maßnahme vorgeschlagen. Dieser Vorschlag sieht vor, dass Kraftwerke, die älter als 20 Jahre sind, für die über einen bestimmten, degressiv ausgestalteten Freibetrag hinausgehende CO₂-Emission neben den im Rahmen des Emissionshandels abzugebenden Zertifikaten weitere CO₂-Zertifikate abgeben müssen, die dann gelöscht werden. Aus Sicht der Kraftwerke entspricht das einer Zusatzabgabe, die in Form von CO₂-Zertifikaten zu leisten ist. Aus Sicht des Emissionshandels bedeutet das, dass CO₂-Zertifikate aus dem System herausgenommen und „ungenutzt“, d.h. ohne entsprechende CO₂-Emission, gelöscht werden. Davon erhofft sich das BMWi eine Anreizwirkung hin zu einer betriebswirtschaftlichen Optimierung der Fahrweise der Kraftwerke, die dazu führt, dass die gewünschte zusätzliche CO₂-Vermeidung erreicht wird – allerdings nur national.

Bevor im Folgenden eine Bewertung im Detail vorgenommen wird, muss zunächst festgehalten werden, dass die Verfolgung zusätzlicher nationaler Klimaziele grundsätzlich nicht zum System des europäischen Emissionshandels passt: Aufgrund des europaweit vorgegebenen Emissionsdeckels führen nationale Einsparungen zu frei werdenden Zertifikaten, die an anderer Stelle in Europa zusätzliche Emissionen ermöglichen. So entsteht zwar innerhalb einer nationalen Betrachtung ein rechnerischer Klimaeffekt, dieser schlägt sich jedoch in der europäischen Betrachtung nicht in einem tatsächlichen Klimaeffekt nieder. Außerdem wird durch die frei werdenden Zertifikate der CO₂ Zertifikatspreis fallen, so dass für nichtdeutsche Erzeuger der Anreiz zur Nutzung von Kraftwerken mit hohem Emissionsfaktor sogar steigt. Das Verfolgen zusätzlicher nationaler Klimaziele ist also nur in solchen Bereichen sinnvoll, die nicht dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegen. Wenn Deutschland also über die europäischen Ziele hinaus verstärkte Klimaschutzmaßnahmen ergreifen will, und wenn das in Emissionshandelssektoren erfolgen soll, dann wäre dies nur erreichbar, indem dem System tatsächlich Zertifikate entzogen werden – es ist allerdings sehr fraglich, ob der vorgeschlagene Ansatz dies tatsächlich erreichen kann, weil er, wie unten dargestellt, nicht notwendigerweise zu einer Herausnahme von Zertifikaten aus dem System führt. Selbst wenn das der Fall wäre, setzt er den Effizienzgedanken des Emissionshandelssystems (CO₂-Vermeidung an der kostengünstigsten Stelle) außer Kraft, weil er den Optimierungsspielraum der Marktteilnehmer einschränkt, indem er die Emissionsvermeidung bei einer bestimmten Gruppe von Akteuren (thermische Kraftwerke) erzwingt. Stattdessen sind damit nationale Sonderlasten für die deutschen Stromverbraucher – Haushalte, Industrie und Schienenverkehr – verbunden. Zudem steht ein solcher politischer Eingriff in den deutschen Strommarkt im Widerspruch zum im Rahmen der Diskussion um das zukünftige Strommarktdesign geäußerten grundsätzlichen Ansatz, auf staatliche Eingriffe in die Preisbildung zu verzichten.

In der politischen Diskussion wird darüber hinaus oftmals der Eindruck erweckt, dass lediglich Braunkohlekraftwerke von diesem Vorschlag betroffen sein werden. Tatsächlich gelten das willkürlich festgelegte Kriterium „Betriebsalter“ und die Degression des Freibetrages für alle fossilen Kraftwerke. Der Klimabeitrag trifft daher also nicht nur Braunkohlekraftwerke, sondern insbesondere auch auf Steinkohlebasis betriebene KWK-Anlagen. Obgleich ein KWK-Ausbau erklärtes Ziel der Bundesregierung ist, hätten bestehende KWK-Anlagen einen Klimabeitrag in Form von zusätzlich abzugebenden Zertifikaten zu leisten.

¹ Vgl. Projektionsbericht 2013 gemäß Entscheidung 280/2004/EG sowie Projektionsbericht 2015 gemäß Verordnung 525/2013/EU.

Anmerkungen im Detail

1. Klimaschutzeffekt

- Es ist sehr fraglich, ob es durch den Vorschlag tatsächlich zu der politisch gewünschten Einsparung von 22 Mio. t CO₂ kommt. Der Vorschlag soll einen Anreiz zur betriebswirtschaftlichen Optimierung der Kraftwerksfahrweise setzen: Erweisen sich die zusätzlichen Kosten (Abgabe von zusätzlichen Zertifikaten im Wert von 15-20 €/t) als zu hoch, werden die betroffenen Kraftwerke maximal bis zur Ausschöpfung des Freibetrages Strom erzeugen. Dadurch müssen sie keine zusätzlichen Zertifikate (über die im Rahmen des Emissionshandels erforderlichen hinaus) abgeben. Es kommt dadurch zu keiner zusätzlichen CO₂-Reduktion innerhalb des Emissionshandelssystems.
Das Einstellen der Stromerzeugung bei Erreichen des jährlichen Freibetrags führt zu einer geringeren Auslastung der betroffenen Kraftwerke (v.a. ältere Braunkohlekraftwerke). Die dadurch wegfallende Stromerzeugung muss anderweitig gedeckt werden, z.B. durch vermehrte Importe (bzw. verringerte Exporte) oder Erzeugung aus erneuerbaren Energien oder anderen konventionellen Kraftwerken. Es ist zwar zutreffend, dass durch einen solchen Brennstoffwechsel hin zu emissionsärmeren Kraftwerken innerhalb des deutschen Stromerzeugungssektors CO₂-Emissionen eingespart werden. Allerdings werden die dadurch freiwerdenden Zertifikate an anderer Stelle genutzt (Stromerzeugung im Ausland, CO₂-Emission in anderen Emissionshandels-Sektoren), so dass sich – bezogen auf die europäische Bilanzgrenze des Emissionshandelssystems – keine CO₂-Vermeidung ergibt.
- Da der deutsche Stromerzeugungssektor dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegt, kann sich ein positiver Klimaschutzeffekt nur dann einstellen, wenn dem Emissionshandelssystem tatsächlich Zertifikate entzogen werden. Das heißt, Zertifikate werden gelöscht, ohne dass damit eine CO₂-Emission verbunden ist. Dies ist im Modellvorschlag nur dann der Fall, wenn Kraftwerke über den Freibetrag hinaus Strom erzeugen. Da die Stromerzeugung für Kraftwerke in diesem Fall stark verteuert wird, geht das BMWi davon aus, dass eine solche Erzeugung in Stunden mit hohen Strompreisen stattfindet. Hier stellt sich die Frage, ob die betroffenen Kraftwerke (v.a. Braunkohle) tatsächlich technisch so flexibel sind, bei stündlich fluktuierenden Strompreisen ihre Erzeugung sehr kurzfristig anzupassen, um diese Preiseffekte nutzen zu können, ohne durch – aufgrund von An- und Abfahrvorgängen erforderlicher – Erzeugung in benachbarten Stunden mit niedrigen Strompreisen „bestraft“ zu werden. Dies gilt umso mehr, je stärker der Freibetrag im Zeitablauf abgeschmolzen wird.
Die folgende Matrix gibt einen Überblick über die Klimawirkung des BMWi-Vorschlages:

	Wirkungen in Deutschland	Wirkungen im EU-Emissionshandelssystem
Kraftwerke produzieren unter dem Freibetrag	Es kommt zu CO ₂ -Einsparungen im deutschen Kraftwerkspark durch veränderte Auslastungen bzw. Brennstoffwechsel. Die frei werdenden Zertifikate können u.a. in anderen Sektoren in Deutschland genutzt werden, so dass sich bilanziell nicht unbedingt eine nationale Emissionsminderung ergibt.	CO ₂ -Zertifikate werden frei und Emissionsverlagerungen in andere Sektoren und/oder Länder innerhalb des EU-Emissionshandels angereizt. Es kommt zu keiner physikalischen Emissionsminderung.
Kraftwerke produzieren oberhalb des Freibetrags	Eine physikalische Emissionsminderung im deutschen Kraftwerkspark ist möglich, aber nicht sichergestellt. Die Emissionsminderung kann (teilweise) auch in anderen Sektoren oder Ländern erfolgen.	Dem Emissionshandel werden Zertifikate entzogen, so dass ein ansteigender CO ₂ -Preis physikalische Emissionsminderungen innerhalb Europas anreizt.

- Sofern dennoch der erwünschte Klimaeffekt erzielt wird, muss bezweifelt werden, dass dieser Mechanismus eine effiziente Lösung darstellt. Der Grundgedanke des Emissionshandels basiert auf der Idee, die Art der Emissionsvermeidung dem Markt zu überlassen. So kann die kostengünstigste Lösung zur Erreichung des Klimaziels gefunden werden. Der vorliegende Vorschlag engt aber die Optimierungsspielräume der Akteure ein – der Ort der CO₂-Vermeidung wird durch die Konstruktion des Modells faktisch vom Staat vorgegeben (Braun- und Steinkohlekraftwerke), was einen Rückfall in ordnungsrechtliche Maßnahmen und damit eine Konterkarierung des Effizienzgedankens bedeutet.

2. Auswirkung auf Industriekraftwerke

- Auch in der Industrie gibt es Kraftwerke, die von diesem Vorschlag betroffen wären, weil sie älter als 20 Jahre sind. Im Kontext der industriellen Stromerzeugung ergeben sich folgende besonderen Probleme:
So ist bei der gekoppelten Erzeugung von Strom und Wärme sicherzustellen, dass der auf die Wärmeerzeugung entfallende Anteil an CO₂-Emissionen nicht auf den Freibetrag angerechnet wird. Dies soll nach den Plänen des BMWi durch den Ansatz einer Wärmegutschrift erfolgen. Im Modellvorschlag wird diese allerdings auf Basis eines Wärmebenchmarks von 62,3 t CO₂/TJ Wärme angesetzt.² Dies entspricht dem Wärmebenchmark für gasgefeuere KWK-Anlagen: Dadurch werden kohlegefeuere KWK-Anlagen massiv benachteiligt. Die Wärmegutschrift für kohlegefeuere KWK-Anlagen müsste daher gegenüber dem Wärmebenchmark für gasgefeuere KWK-

² Vgl. Präsentation Prognos/Öko-Institut: Das CO₂-Instrument für den Stromsektor: Modellbasierte Hintergrundanalysen, 13.4.2015.

Anlagen analog dem Verhältnis der Emissionskennwerte von Kohle zu Gas erhöht werden. Entsprechendes gilt auch für die geplante Kuppelgaskutschrift – auch hier ist die Gutschrift, die sich am Vorgehen im EU-Emissionshandel orientiert, zu gering, um eine vollständige Kompensation zu gewährleisten.

- Ein zweiter Aspekt ergibt sich daraus, dass die Stromerzeugung jenseits des Freibetrages – wie auch in der öffentlichen Versorgung – stark verteuert wird. Dies kann zu einer Kraftwerksstilllegung bzw. zu einer verringerten Stromerzeugung führen. Damit würde aber auch die ansonsten durch die KWK-Anlage gesicherte Dampfversorgung des Standortes wegfallen. Eine zeitliche Verlagerung der Strom- und Dampferzeugung kommt wegen des in der Regel kontinuierlich anfallenden Dampfbedarfs nicht in Betracht. Die betriebswirtschaftliche Flexibilität, auf der der grundlegende Wirkungsmechanismus des Modells basiert, ist daher nicht gegeben. Die mit dem Modellvorschlag einhergehende Gefährdung bzw. Verteuerung der industriellen Standortversorgung mit Strom und Dampf gefährdet damit effizient ausgelegte energieintensive Industrieproduktionen.

3. Ökonomische Wirkung

- Bezüglich der preislichen Auswirkungen am Strommarkt geht das BMWi von einem Preisanstieg von „nur“ 2 €/MWh aus (was bereits eine Mehrbelastung für die Stromverbraucher von 1,2 Mrd. € pro Jahr bedeuten würde). Hier stellt sich die Frage, auf welcher Basis dieser erwartete Preisanstieg zustande kommt. Qualitativ scheint er nicht auf einer Erhöhung des CO₂-Preises aufgrund verstärkter Nachfrage zu beruhen, sondern eher auf der Veränderung der Merit-Order des Strommarktes (Brennstoffwechsel, Änderung der preissetzenden Kraftwerke). Da die konkreten Berechnungen nicht vorliegen, ist nicht auszuschließen, dass die Preissteigerung deutlich höher ausfällt. Dies gilt insbesondere, da sie offenbar auf der Annahme basiert, dass es nicht zu einer Stilllegung von Kraftwerken kommt. Sollte dies doch der Fall sein, dürfte der Preisanstieg erheblich größer ausfallen. Jedenfalls sollten die konkreten Berechnungsgrundlagen offengelegt werden, um die Höhe des Preisanstiegs bewerten zu können.
- Hinzu kommt: Nach Angaben des BMWi liegt der projizierte Strompreis (ohne Berücksichtigung des Klimabeitrages) für 2020 bei 40 - 44 €/MWh. Dies würde ohnehin bereits einen substantiellen Strompreisanstieg darstellen, der eine erhebliche Kostenmehrbelastung für die Verbraucher bedeuten würde. Das vorgeschlagene Instrument des Klimabeitrages würde dann diese Kostenbelastung noch einmal zusätzlich um mindestens weitere 2€/MWh erhöhen. Daraus würde gegenüber dem heutigen Strompreisniveau (ca. 32 €/MWh) ein Anstieg um mindestens 10-14€/MWh resultieren.
- Schließlich ist zu beachten, dass dieser Betrag nicht für sich alleine steht, sondern mittelfristig weitere Effekte zu erwarten sind, die den Strompreis für den Endverbraucher zusätzlich ansteigen lassen (z.B. Netzausbau, weiterer EE-Zubau ...). Für den Verbraucher relevant ist dabei die Kumulierung dieser Effekte, nicht die separate Betrachtung einzelner Komponenten, die für sich evtl. als „gering“ eingestuft werden.
- Insgesamt handelt es sich bei der zu erwartenden Strompreissteigerung um eine zusätzliche Kostenbelastung, die auf einer nationalen Klimaschutzmaßnahme beruht. Sie stellt eine nationale Sonderbelastung dar, die das Risiko einer Verlagerung von Emissionen aus dem Bereich des europäischen Emissionshandelssystems mit sich bringt (Carbon Leakage). Während für vom europäischen Emissionshandelssystem

verursachte Strompreisbelastungen eine Strompreiskompensation für von Carbon Leakage bedrohte Unternehmen grundsätzlich möglich ist, wären Strompreissteigerungen aus dieser nationalen Sondermaßnahme davon nicht abgedeckt.³ Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie zusätzlich belastet. Um dies zu verhindern, müsste die Strompreissteigerung auf anderem Weg vollständig kompensiert werden.

- Der willkürlich gewählte Startzeitpunkt für den Klimabeitrag (ab einer Kraftwerks-Lebensdauer von 20 Jahren) berücksichtigt nicht den Planungshorizont für Investitionsrechnungen, die gerade im Kraftwerksbereich oftmals weit über 20 Jahre hinausgehen. Unter diesem Aspekt ist der Klimabeitrag auch als Präzedenzfall für mögliche zukünftige regulatorische Maßnahmen abzulehnen, in denen industrielle Anlagen aufgrund eines ähnlichen Kriteriums („Anlagenalter“) bewertet werden könnten.
- Berechnungen von Betreibern von Braunkohlekraftwerken und -tagebauen kommen zu dem Ergebnis, dass die Kostenbelastung von Braunkohlekraftwerken zu einem Dominoeffekt führen würde: Demnach wären zumindest einzelne Braunkohlekraftwerke nicht mehr wirtschaftlich. Eine Stilllegung dieser Kraftwerke hat eine Verringerung des Bedarfs nach Braunkohle zur Folge, so dass auch die entsprechenden Tagebaue nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden könnten, weil die hohen Fixkosten von Braunkohletagebauen unabhängig von der Stromproduktion in angeschlossenen Kraftwerken anfallen und weiterhin gedeckt werden müssten. Letztlich würden dadurch auch andere mit diesen Tagebauen verbundene Braunkohlekraftwerke stillgelegt werden müssen. Dies könnte zur wirtschaftlichen Stilllegung ganzer Regionen führen.
- Mit dem zu erwartenden Strompreisanstieg gehen Kostenbelastungen für die stromverbrauchende Industrie einher, die ihre Wettbewerbssituation verschlechtern. Damit sind negative Arbeitsplatzeffekte verbunden. Diese treten zusätzlich zu den direkten Arbeitsplatzeffekten in der Erzeugungswirtschaft (aufgrund von – vorgezogenen – Kraftwerksstilllegungen) auf.

4. Rechtliche Zulässigkeit

- Es muss stark angezweifelt werden, dass der geplante Mechanismus rechtlich zulässig ist. Bereits die rechtliche Verbindlichkeit eines „Nationalen Klimaschutzziels“ ist unter emissionshandelsrechtlichen Gesichtspunkten fraglich. Wesentliches Strukturprinzip in der dritten Zuteilungsperiode – im Unterschied zur ersten und zweiten Zuteilungsperiode – ist eine Zentralisierung und Harmonisierung des gesamten Systems des Emissionshandels auf europäischer Ebene. So gibt es nur noch eine einheitliche Menge an zuzuteilenden Emissionsberechtigungen, die europaweit festgesetzt ist. Es ist daher sehr zweifelhaft, ob im rechtlichen Sinne überhaupt noch Raum für ein nationales Klimaziel ist.

³ Diese Strompreiskompensation ist aufgrund europäischer Beihilfenvorgaben begrenzt durch eine Formel, in die die Stromverbrauchsmenge des Unternehmens, ein CO₂-Faktor des europäischen Strommixes, der CO₂-Preis sowie ein zusätzlicher fest vorgegebener Degressionsfaktor eingehen. Durch den nationalen Klimabeitrag würde sich lediglich der CO₂-Preis verändern (nach der Erwartung des BMWi allerdings nur minimal). Eine Veränderung des durchschnittlichen europäischen CO₂-Faktors wäre höchstens marginal. Damit ergibt sich auf Basis der aktuellen Rechtslage keine automatische Kompensation der durch den nationalen Klimabeitrag ausgelösten Preissteigerung.

- Auch wenn andere Länder Maßnahmen zur Stärkung des Emissionshandels auf nationaler Ebene ergriffen haben (z.B. Einführung eines CO₂-Mindestpreises im Vereinigten Königreich), lässt sich daraus nicht notwendigerweise die Rechtmäßigkeit der Maßnahme ableiten.
Grundsätzlich können nationale Maßnahmen im Umweltbereich schärfer ausfallen, als sie von europäischer Seite vorgegeben werden. Hier bietet Art. 193 AEUV eine Möglichkeit, quantitative Veränderungen (zum Beispiel schärfere Emissionsgrenzwerte) zu fordern. Dies findet eine Grenze dort, wo die Verschärfung ein europäisches Umweltinstrumentarium derart verändert, dass es in seinen Kernbereichen umgestaltet und somit zu einem anderen Instrument gemacht wird. Aber genau das ist bei dem in Rede stehenden Klimaschutzbeitrag der Fall. Denn hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen dem, was jetzt in Deutschland vorgeschlagen ist, und der Vorgabe eines Mindestpreises wie im Vereinigten Königreich. Letztere greift in keiner Weise auf die Möglichkeiten zur CO₂-Reduktion und zum Kauf von Zertifikaten in den anderen Mitgliedstaaten ein, beschneidet also nicht deren Rechte, sondern verschärft lediglich die Konditionen für die nationalen Akteure, und dürfte somit durch Art 193 AEUV als „schutzverstärkende“ Maßnahme rechtlich abgedeckt sein. In Deutschland wird aber vorgesehen, Emissionsrechte zu löschen. Damit werden Rechte im nationalen Rahmen gelöscht, die nach EU-Gesetzen europaweit Akteuren zur Verfügung stehen und deren Produktion sichern sollten. Das heißt, damit wird Akteuren in anderen europäischen Ländern (nicht nur in Deutschland) das Recht entzogen, CO₂ zu emittieren.
Somit droht eine Umwandlung in ein System, das nicht mehr von der rein europäischen Mengensteuerung ausgeht, sondern Interventionen eines Mitgliedstaates in Menge und Preis zulässt, die sich aber gesamteuropäisch auswirken würden. Der Emissionshandel, der eigentlich darauf ausgerichtet ist, den Teilnehmern am ETS die betriebswirtschaftlich und europaweit harmonisiert beste Lösung bei der Erfüllung eines Caps zu ermöglichen, wird so zur Plattform für einzelstaatliche Stilllegungspläne umfunktioniert.
Vor diesem Hintergrund bestehen erhebliche Bedenken, dass sich Deutschland bei der Einführung eines solchen Klimaschutzbeitrags auf Art. 193 AEUV stützen könnte.
- Faktisch würde der Klimabeitrag unter dem letztgenannten Gesichtspunkt zudem deutsche Anlagenbetreiber gegenüber europäischen Wettbewerbern benachteiligen. Es wäre europarechtlich daher ebenfalls zu untersuchen, ob dieser Klimabeitrag als zusätzliche Belastung allein der deutschen Unternehmen nicht eine ungerechtfertigte indirekte Beihilfe für die entsprechenden ausländischen Wettbewerber darstellt, die nach Art. 107 ff. AEUV unzulässig wäre.
- Es wäre rechtlich zu überprüfen, ob es sich beim Klimabeitrag des BMWi um eine „Sonderabgabe“ im Sinne des Finanzverfassungsrechts handelte. Der Klimabeitrag wäre nach dem Willen des BMWi oberhalb eines blockspezifischen Freibetrags zu entrichten. Dies soll zwar nicht in Form von Geld geschehen, sondern durch Emissionsberechtigungen; für eine „Sonderabgabe“ müsste aber dennoch ein besonderer Sachzweck oder eine gruppennützige Verwendung gegeben sein, die hier nach Ansicht des VIK nicht vorliegt.
- In Deutschland sind die Anforderungen zur Begrenzung von Treibhausgasemissionen über das BImSchG und das TEHG abschließend geregelt. Es ist daher fraglich, ob eine solche regulatorische Maßnahme zur Begrenzung von CO₂-Emissionen wie der geplante Klimabeitrag des BMWi überhaupt rechtlich zulässig wäre.

5. Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit

- Auch wenn das BMWi nicht erwartet, dass aufgrund des Klimabeitrages Kraftwerke stillgelegt werden, ist dies nicht auszuschließen. Gerade die Degression des Freibetrages führt zu immer geringeren Auslastungen der betroffenen Kraftwerke, so dass diese immer unwirtschaftlicher werden. Dieser Prozess dürfte früher oder später zu vorgezogenen Kraftwerksstilllegungen führen.
- Zwar existieren derzeit in Deutschland Überkapazitäten in der Stromerzeugung. Diese Überkapazitäten sollten jedoch marktgetrieben abgebaut werden. Dieser Prozess darf nicht durch einen staatlichen Eingriff, wie ihn der vorgesehene Klimaschutzbeitrag darstellt, künstlich forciert werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass volkswirtschaftliches Kapital vernichtet wird. Ein übermäßiger und über den Marktprozess hinaus forcierter beschleunigter Abbau der bestehenden Überkapazitäten kann darüber hinaus die Versorgungssicherheit gefährden. Neuere Studien, wonach die Versorgungssicherheit Deutschlands im europäischen Kontext auch in den kommenden Jahren nicht gefährdet ist⁴, beruhen auf Annahmen und Szenarien, die gerade nicht von einem staatlichen Eingriff wie dem „Klimabeitrag“ ausgehen, und berücksichtigen dadurch ausgelöste (vorgezogene) Kraftwerksstilllegungen nicht.
- Damit besteht die Gefahr, dass durch einen solchen Eingriff der Bedarf für Reservelösungen oder Kapazitätsmechanismen erst geweckt wird. Damit könnte es zu der Notwendigkeit kommen, dass ein kostenträchtiger Eingriff in den Markt (Klimabeitrag) durch einen weiteren kostenträchtigen Eingriff (Schaffung eines Reserve- oder Kapazitätsmechanismus) korrigiert werden muss, ohne dass mit diesen Kosten ein Gewinn für die Versorgungssicherheit verbunden wäre. Stattdessen würden lediglich Kraftwerke aus dem Markt gedrängt, für die dann im Rahmen einer Reservelösung ein Auffangbecken geschaffen werden müsste, so dass es lediglich zu einer Verschiebung aus einem Marktsegment in ein anderes Marktsegment kommen würde.

Alternativen

- Wie oben dargestellt, ist die Klimaschutzwirkung des Vorschlages zumindest fraglich. Sollte sich dennoch die erhoffte Wirkung einstellen, so führt die Maßnahme zu Kosten, die höher liegen als bei alternativen Maßnahmen, und ist daher als ineffizient zu charakterisieren. Denn den im Rahmen des Emissionshandelssystems handelnden Akteuren werden Möglichkeiten beschnitten, nach der kostengünstigsten CO₂-Vermeidungsstrategie zu suchen. Daher sollten alternative Mechanismen geprüft werden. Dies ist nach Aussage des BMWi bereits erfolgt, allerdings sind keine belastbaren Angaben über untersuchte Alternativen und ihre Wirkungen bekannt.
- Seitens des Unionsabgeordneten Nüßlein wurde mittlerweile der Alternativvorschlag in die politische Diskussion eingebracht, die erwünschte CO₂-Reduktion von 22 Mio. t CO₂ dadurch zu erzielen, dass der Staat die entsprechenden Zertifikate aufkauft und ungenutzt löscht. Auch bei diesem Vorschlag ist nicht klar, ob er im Rahmen des Emissionshandels rechtlich zulässig wäre. Er hätte zudem eine preisstärkende Wirkung

⁴ Z.B. Connect Energy Economics et.al.: Leitstudie Strommarkt 2015, Consentec/r2b: Versorgungssicherheit in Deutschland und seinen Nachbarländern (2015), Pentilateral Energy Forum: Generation Adequacy Assessment (2015)

auf dem Markt für CO₂-Zertifikate.

Aber wenn die Maßnahme akzeptiert wird, zusätzlich eine CO₂-Reduktion um 22 Mio. t zu erreichen, erscheint dieser Vorschlag insofern vorteilhaft gegenüber dem vom BMWi vorgeschlagenen Klimabeitrag, dass er sich komplett in das existierende Emissionshandelssystem einfügt. Die gewünschte CO₂-Minderung würde erreicht, indem das Emissions-Cap um den entsprechenden Betrag verringert wird. Neben dieser Klimawirkung wäre der Vorschlag aus ordnungspolitischer Sicht dem BMWi-Vorschlag vorzuziehen, da der Staat hier als Akteur im Rahmen des Emissionshandelssystems agiert und keine regulatorischen Eingriffe vornimmt. Auch die Kostenwirkung wäre geringer: Beim aktuellen Zertifikatspreis läge die für den Ankauf aufzuwendende Summe bei rund 150 Mio. € - verglichen mit der erwarteten Strompreiswirkung von 1,2 Mrd. € ist das eine deutlich geringere Belastung. Zudem wäre ein Anstieg der Strompreise, der durch einen möglichen Anstieg der Zertifikatspreise verursacht würde, im Rahmen der Strompreiskompensation des Emissionshandels anerkennungsfähig.

VIK plädiert daher dafür, verstärkt diese und andere Alternativen zur Erreichung des politisch gesetzten Ziels ökonomisch und rechtlich zu prüfen.

- Eine solche ebenfalls untersuchenswerte Alternative wäre die verstärkte Prüfung, inwieweit die gewünschte CO₂-Minderung um 22 Mio. t in anderen Sektoren, außerhalb des Emissionshandels, zu volkswirtschaftlich geringeren Kosten erbracht werden könnte.

Fazit

Der VIK unterstützt die politischen und gesellschaftlichen Ziele der deutschen und europäischen Energie- und Klimapolitik, nämlich eine sichere, preisgünstige und umweltverträgliche Energieversorgung sowie eine globale CO₂-Minderung zu erreichen. Der vom BMWi vorgelegte Vorschlag für einen „nationalen Klimaschutzbeitrag der deutschen Stromerzeugung“ ist zur Erfüllung dieser Ziele allerdings nicht geeignet und wird daher abgelehnt. Es ist äußerst fraglich, ob er die erwünschte Klimawirkung erzielen kann – und falls doch, wird das zu höheren Kosten als notwendig, und damit auf eine ineffiziente Art und Weise erfolgen. Es wären Strompreissteigerungen mit entsprechenden negativen Auswirkungen im Bereich der Arbeitsplätze und der Standortattraktivität Deutschlands zu erwarten. Darüber hinaus ist der Vorschlag ordnungspolitisch fragwürdig und stößt auf rechtliche Bedenken. VIK regt daher an, verstärkt Alternativen zu prüfen.

Für die Erreichung der Energie- und Klimaziele sollte dabei das Potenzial der industriellen Eigenstromversorgung nicht zusätzlich geschwächt, sondern Investitionen in hocheffiziente und ressourcenschonende KWK-Anlagen unterstützt werden. Neben ihrem wirksamen Beitrag zum Klimaschutz lassen sich diese Anlagen gut mit dem Ausbau von EEG-Anlagen abstimmen, wodurch sie auch in Zukunft einen wichtigen Beitrag zum gesamten Energiesystem leisten können. Derzeit können klimapolitisch erwünschte Modernisierungsprojekte im industriellen Bereich jedoch nicht verwirklicht werden, weil Unklarheiten über mögliche zukünftige EEG-Belastungen für diese Projekte bestehen. Für industrielle Eigenstrom-KWK sollte die neu zu zahlende EEG-Umlage durch KWK-Zuschläge kompensiert werden, wie dies im Rahmen der EEG-Novelle 2014 vereinbart wurde. Darüber hinaus muss das Eigenstromprivileg über 2017 hinaus gesichert werden.