

Energierrecht und Klimaschutz

KOSTEN UND NUTZEN DER RECHTLICHEN INSTRUMENTE

Klimaschutzziele benötigen eine Implementierung mit den Mitteln des Rechts. Dabei stehen zahlreiche Instrumentarien zur Verfügung: staatliche Genehmigung und Zulassung, Steuern und Sonderabgaben, Steuererleichterungen und sonstige Anreize. Ein Wissenschaftler des Instituts für Deutsches und Europäisches Privatrecht und Wirtschaft untersucht den erforderlichen Aufwand für ausgewählte Instrumente und ihren Erfolg beim Erreichen der Klimaschutzziele.



Die Emission von Treibhausgasen, insbesondere von Kohlendioxid (CO₂), resultiert zu einem überwiegenden Teil aus der Stromerzeugung (41,6 Prozent) sowie industriellen Produktionsprozessen (20,7 Prozent, jeweils 2006); zu einem deutlich kleineren Teil entfallen solche Emissionen auf Verkehrsvorgänge (18,2 Prozent) sowie Haushalte (insbesondere Betrieb von Heizungen: 19,4 Prozent). Mit den so genannten Meseberger Beschlüssen, vom Sommer 2007, hatte die Bundesregierung das Klimaschutzpaket verabschiedet. Es ist dem Ziel verpflichtet, über eine Modernisierung des Energierichts – von der Erzeu-

gung bis zur Verteilung und den Verbrauch – die Emissionsbilanz grundlegend zu verbessern. Betroffen sind unter anderem das Recht der erneuerbaren Energien, die Liberalisierung des Messwesens bei leitungsgebundener Energieverteilung (Strom und Erdgas), der Ausbau der Förderung effizienter Energietechniken (insbesondere der Kraft-Wärme-Kopplung) sowie die effizientere Nutzung der Wärme im Zusammenhang mit der Heizung von Gebäuden (unter anderem das EEWärme-Gesetz).

Alle diese Reformgesetze sind zum 1. Januar 2009 in Kraft getreten. Dabei ist es die Aufgabe von Recht und Rechtswissenschaften, die politischen Ziele möglichst effizient in die Lebenswirklichkeit umzusetzen. Zusammen mit inzwischen gefestigten Instrumenten, wie dem des Emissionshandels (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz 2007) und dem strikt ordnungsbehördlichen Zielen verpflichteten Immissionsschutzrecht ist es deshalb gerade das Recht der Energiewirtschaft, dessen Bedeutung für die Erreichung der Klimaschutzziele einen ganz wesentlichen Beitrag zu leisten verpflichtet ist.

Immissionsschutz und Emissionshandel: Ordnungspolitik mit quasi-marktförmigen Methoden

Zur Verwirklichung von Klimaschutzzielen haben die Rechtswissenschaften tradierte Rechtsinstitute. Sollen die genannten Ziele mit dem Mittel staatlicher Vorgaben und Kontrollen verwirklicht werden, so greift der Gesetzgeber gern auf das Instrument der Genehmigung oder Zulassung zurück. Prototyp ist die immissionsschutzrechtliche Anlagengenehmigung gemäß § 4 BundesimmissionsschutzG. Hält das die Genehmigung beantragende Unternehmen die gesetzlichen Vorgaben ein, so erhält es die Genehmigung und damit verbunden auch die Erlaubnis, bestimmte Schadstoffe zu emittieren.

Seit dem Jahre 2005 hat der nationale Gesetzgeber aufgrund europarechtlicher Vorgaben dieses ordnungsrechtliche Instrumentarium mit dem Emissionshandel verknüpft. Dessen Grundidee ist die Verminderung von Treibhausgasemissionen mit quasi-marktförmigen Mitteln: Die Zulassung der produzierenden Tätigkeit erfolgt nunmehr nicht nur auf der Basis der Anlagenzulassung, sondern zusätzlich über den Nachweis des Erwerbs bestimmter Emissionsberechtigungen (Zertifikate).

Ursprünglich wurden diese Zertifikate kostenlos zugeteilt; lediglich bei Produktionssteigerungen und daraus resultierenden Mehremissionen mussten zusätzliche Zertifikate von anderen Emittenten erworben werden, die diese nicht benötigten. Zu Beginn des Folgejahres hatte jeder Emittent die Balance von Emissionen und erworbenen Zertifikaten der Emissionshandelsstelle beim Umweltbundesamt nachzuweisen – bei »Unterdeckung« wurden Strafaufschläge festgesetzt. Ab dem Jahre 2013 werden es ge-

rade die Elektrizität erzeugenden Unternehmen sein, die von Anfang an alle Zertifikate gegen Entgelt erwerben müssen (Vollversteigerung), was jeden Haushalt mit prognostiziert etwa 90 Euro zusätzlich belasten wird.

Die Resultate der ersten Emissionshandelsperiode – 2005 bis 2007 – waren allerdings nicht sehr ermutigend. Weil zwischenzeitlich, in der Mitte der ersten Handelsperiode, die Preise für Zertifikate auf Werte



zwischen 20 und 30 Euro je Tonne gestiegen waren, gelang es vielen Unternehmen, überschüssig zugeteilte Zertifikate gewinnbringend zu veräußern. Diejenigen Unternehmen, die die kostenlos zugeteilten Zertifikate benötigten, um den jeweiligen Nachweis zu führen, gelang es unter Hinweis auf tradierte Kostenrechnungssysteme, die vorhandenen Zertifikate zum Börsenpreis als Aufwand in die Gewinn- und Verlustrechnung einzustellen (obwohl doch eine kostenlose Zuteilung erfolgt war). Dies diente dann zur Begründung von Preissteigerungen auf den Absatzmärkten. Im Februar 2008 be-

trag der Börsenpreis je Tonne CO₂-Berechtigung 10,5 Euro.

Kraft-Wärme und Erneuerbare Energien-Gesetz: Anreiz statt Pflicht

Die Förderung von Klimaschutzzielen mit staatlichen Mitteln – Genehmigungspflicht, Pflicht zum Erwerb von Emissionszertifikaten – hat den offensichtlichen Nachteil, dass auf die einzubeziehenden Unternehmen intensi-

ver Zwang ausgeübt werden muss. Hinzu kommt die Anforderlichkeit eines Regelwerkes, das nicht nur die einzubeziehenden Anlagen katalogmäßig erfassen, sondern gleichzeitig regelungstief Schwellenwerte und Ausnahmetatbestände festlegen muss.

Einen ganz anderen Weg hat der Gesetzgeber im Hinblick auf die Förderung erneuerbarer Energien sowie von Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung eingeschlagen. Indem Kraft-Wärme-Kopplungs-Gesetz sowie Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) allen Anlagenbetreibern Geldzahlungen je Kilowatt-Stunde zusichern,

Abbildung links Emittenten sind Anlagen, von denen in erster Linie Luftverunreinigungen, aber auch Strahlen, Wärme und Erschütterungen ausgehen. Schadstoffimmissionen in Luft, Grundwasser und Flüssigkeiten sind die Folge. Um diese Schäden einzudämmen, hat die Bundesregierung 2007 die Meseberger Beschlüsse verabschiedet. Quelle: 800J00, Fotolia.com

Abbildung Das Klimaschutzpaket der Bundesregierung verfolgt das Ziel der Modernisierung des Energierechts. Um die Emissionsbilanz zu verbessern, muss der Ausbau der Förderung effizienter Energietechniken (insbesondere der Kraft-Wärme-Kopplung) sowie die effizientere Nutzung der Wärme, im Zusammenhang mit der Heizung von Gebäuden (unter anderem das EEWärme-Gesetz), vorangetrieben werden. Quelle: kameramann, Fotolia.com



Prof. Dr. Dr. Peter Salje

Jahrgang 1948, bekleidet seit 1990 den Lehrstuhl für Zivilrecht und Recht der Wirtschaft an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover. Kontakt: buero@jura.uni-hannover.de

wenn sie den privilegierten Strom in das allgemeine Versorgungsnetz einspeisen, wird ein Bonusmodell verwirklicht, das fast ohne gesetzlichen Zwang auskommt. Vielmehr entscheiden Investoren, unter Berücksichtigung der gewährten Förderanreize, selbst über die Verwirklichung solcher Stromerzeugungsanlagen, den Standort und den Investitionszeitpunkt. Allerdings sind für die Förderung Finanzmittel aufzubringen, die bei den erneuerbaren Energien im Jahre 2008 etwa 8,7 Milliarden Euro und bei der Kraft-Wärme-Kopplung immerhin noch etwa 0,55 Milliarden Euro betragen haben. Hinzu kommen Beträge, die in den Ausbau der Stromübertragungs- und Verteilernetze zu investieren sind.

Fördergelder nicht vom Staat

Anstatt die Fördergelder nun über Steuern, Beiträge oder Gebühren zu erheben, ist der deutsche Gesetzgeber einen anderen Weg gegangen: Die erforderlichen Finanzmittel werden außerhalb staatlicher Zwangsmechanismen zunächst durch die vier großen Übertragungsnetzbetreiber aufgebracht, und zwar anteilig nach dem mengenmäßigen Letztverbrauch von Strom im Bereich ihres Übertragungsnetzes. Über die lokalen Netzbetreiber fließen die Förderbeträge als Entgelt für jede eingespeiste Kilowatt-Stunde (Erneuerbare Energien) oder als Zuschlag zum an den Netzbetreiber verkauften Strom (Strom aus Kraft-Wärme-Kopplung), über die lokalen Netzbetreiber, direkt an diejenigen Unternehmen, die solche privilegierten Stromerzeugungsanlagen betreiben.

Die vier Übertragungsnetzbetreiber geben die Kosten weiter: Entweder durch Zuschläge auf die Netzentgelte (Kraft-Wärme-Kopplungsstrom) oder im Wege der Inrechnungstellung gegenüber allen Stromhändlern (Stadt-

werke, Regionalversorger), die das jeweilige Übertragungsnetz nutzen. Jeder Stromhändler wird auf diese Weise verpflichtet, etwa 17 Prozent des von ihm vertriebenen Stroms als Strom aus erneuerbaren Energien, beim Übertragungsnetzbetreiber zu erwerben und zu bezahlen. Die Stromhändler legen die auf sie anteilig entfallende Förderlast dann auf ihre Abnehmer – also auf die Endverbraucher – um.

Kosten und Nutzen der Modelle

Auch wenn der Normierungsaufwand eindeutig für das Bonusmodell mit seinem Verzicht auf staatlichen Verwaltungsvollzug spricht, so muss dies nicht notwendig auch einen Vorteil im Hinblick auf die Erreichung von Klimaschutzziele bedeuten. Im Jahr 2006 hat die auf das EEG zurückzuführende CO₂-Einsparung etwa 44 Millionen Tonnen betragen. Demgegenüber gibt es keinerlei Erkenntnisse darüber, ob die Einführung des Emissionshandels in den Jahren 2005 bis 2007 überhaupt irgendwelche Einsparungen in diese Richtung ausgelöst hat. Am Ende der ersten Handelsperiode jedenfalls ist der Börsenpreis je Tonne CO₂ mit weniger als 10 Cent so niedrig gewesen, dass ein unmittelbarer Druck zur Anlagenmodernisierung davon nicht ausgegangen sein kann.

Die Kostenbelastung aus beiden Instrumenten dürfte jeweils in vergleichbarer Höhe – bei bis zu 10 Milliarden Euro jährlich – gelegen haben. Zu den seinerzeit etwa 8 Milliarden Euro an EE-Förderbeträgen müssen der Handlingaufwand bei den Netzbetreibern und Stromhändlern, der Ausbau der Netze sowie die fixen Kosten der Betriebsbereitschaft von »Schattenkraftwerken« hinzugerechnet werden, die immer dann einspringen, wenn Windstrom nicht zur Verfügung steht.

Stellt man diesen Beträgen die Belastung von Industrie und Energiewirtschaft mit den Kosten des Emissionshandels gegenüber, so dürften ähnliche Größenordnungen erreicht werden. Dies umfasst die vermutlich etwa 5 Milliarden Euro Lastwirkungen bei den Stromverbrauchern (Einpreisung der Emissionszertifikate), die bei Zuteilung der (grundsätzlich kostenlosen) Zertifikate anfallenden Gebühren, die Kosten des Betriebs der Deutschen Emissionshandelsstelle und den Handlingaufwand bei den Unternehmen. Stellt man jährliche Mehrbelastungen der Verbraucher und messbare Vorteile bei den Klimaschutzziele (Emissions einsparung) einander gegenüber, so ergibt dies bisher eindeutige Vorteile für die ohne staatliche Zwangsmittel vollzogenen Fördermodelle. Es bleibt abzuwarten, ob das für die zweite Handelsperiode (2008–2012) wesentlich veränderte Emissionshandelsystem bessere Ergebnisse zu hoffentlich günstigeren Belastungswirkungen erzielen wird. Jedenfalls aus der Sicht der Rechtswissenschaften spricht der »Einspareffekt« beim Normenaufwand eindeutig für die beschriebenen Bonus-Fördermodelle. Wählt man die rechtlichen Instrumentarien klug aus, so lassen sich beträchtliche Beiträge zu den Klimaschutzziele durch aus mit einem eher bescheidenen Regelungsaufwand erreichen. Der erforderliche ökonomische Aufwand wird gleichwohl beträchtliche Ausmaße erreichen – Klimaschutz ist nicht kostenlos erhältlich.