

Antrag

der Abgeordneten Eva Bulling-Schröter, Ralph Lenkert, Sabine Stüber, Dr. Barbara Höll, Werner Dreibus, Ulla Lötzer, Dorothee Menzner, Johanna Voß und der Fraktion DIE LINKE.

Kohleausstiegsgesetz nach Scheitern des EU-Emissionshandels

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der Preis für die Berechtigung, eine Tonne des Klimakillers CO₂ in die Atmosphäre auszustoßen, liegt weiter im Keller. Er notiert an den Börsen seit Monaten unter bzw. um die 8 Euro. Ursprünglich wurden von der Europäischen Kommission zwischen 20 und 30 Euro prognostiziert und als notwendig für die Lenkungswirkung des EU-Emissionshandels erachtet. Der Preisverfall hat dramatische Folgen für Klimaschutz und öffentliche Haushalte: Etliche Klimaschutzinvestitionen werden bei solch niedrigen CO₂-Preisen unrentabel und daher unterlassen. Zudem erzielen die Versteigerungen der Emissionsrechte für die öffentliche Hand deutlich niedrigere Erlöse. Gelder, die im Bundesetat ursprünglich zur Unterstützung von Energieeffizienz und Erneuerbaren Energien eingeplant waren, stehen nun nicht mehr zur Verfügung.

Für die niedrigen Preise der CO₂-Zertifikate, die sog. European Union Allowance (EUA), gibt es drei Gründe: Erstens wurde der EU-Emissionshandelsmarkt mit Billig-Zertifikaten aus dem Clean Development Mechanism (CDM) überschwemmt. Zweitens ging während der Krise 2008/2009 die Wirtschaftsleistung zurück, und damit auch der Treibhausgasausstoß. Drittens wurden seit 2008 insbesondere der Industrie in vielen Fällen mehr Emissionsberechtigungen zugeteilt, als benötigt. In der Folge dieser Faktoren erwartet die EU-Kommission nach Ende der Handelsperiode 2008-2012 EU-weit einen Überschuss ungenutzter Zertifikate in Höhe von über 2 Mrd. t CO₂-Äquivalent.

Nach den Regeln des EU-Emissionshandels sind die überschüssigen Zertifikate auf die nächste Handelsperiode 2013 bis 2020 übertragbar. Dort treffen sie auf einen linearen Reduktionsfaktor für den Emissionshandelssektor, der das wenig ambitionierte EU-Klimaschutzziel von minus 20 Prozent weniger Treibhausgase bis 2020 gegenüber 1990 zur Grundlage hat. Dieses Ziel ist bereits heute – im Jahr 2011 lagen die EU-Treibhausgasemissionen um 17,5 Prozent niedriger als 1990 - weitgehend erreicht. Beides zusammen wird ohne Gegenmaßnahmen zum völligen Zusammenbruch des Emissionshandelssystems führen. Das nach Einschätzung der EU-Kommission zentrale Klimaschutzinstrument der Europäischen Union wäre am Ende. Schon jetzt steigen in Deutschland die CO₂-Emissionen aus der Kohleverstromung wieder an. So wird hierzulande nicht nur der Einstieg in ein regeneratives Energieerzeugungssystem sowie der Bau notwendiger flexibler Gaskraftwerke erschwert und verzögert. Es werden auch die Netze mit Kohlestrom verstopft, was die Integration der wachsenden Stromerzeugung aus erneuerbaren Energien behindert und den Netzausbau verteuert.

Angesichts der weiteren Erderwärmung und ihrer dramatischen Folgen ist eine solche Entwicklung inakzeptabel und muss korrigiert werden. Sollte sich der EU-Emissionshandel als nicht reformierbar herausstellen, so muss die Bundesrepublik eigene Wege gehen, um als größter Treibhausgasemittent

Europas zu einer schnellen Minderung der CO₂-Emissionen zu kommen. Ein adäquates Mittel dazu wäre ein Gesetz zum planmäßigen Ausstieg aus der Kohleverstromung, wie es Ecofys in einer Studie für Greenpeace Deutschland in den Grundzügen bereits im Mai 2012 vorschlug.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. sich im Rahmen der Beratungen über die im November 2012 von der EU-Kommission innerhalb des Kohlenstoffmarktberichtes vorgelegten Reformvorschläge zur dritten Handelsperiode des Europäischen Emissionshandelssystems in Brüssel dafür einzusetzen, dass:
 - die Gesamtmenge der für die dritte Handelsperiode des EU-Emissionshandels (2013 bis 2020) zu vergebenden Emissionszertifikate um jenes Volumen an überschüssigen Emissionsrechten gekürzt wird, welches in der laufenden Handelsperiode (2008 bis 2012) krisenbedingt, aus oft zweifelhaften Projekten des Clean Development Mechanism (CDM) oder aufgrund der Überausstattung entstanden ist. Die überschüssigen CO₂-Zertifikate in Höhe 2 Mrd. European Union Allowance (EUA) sind nicht nur, wie von der EU-Kommission für einen Teil angedacht, verzögert in den Markt zu bringen („backloading“), sondern endgültig stillzulegen;
 - das Minderungsziel für die EU-Treibhausgasemissionen vorbehaltlos auf mindestens 30 Prozent bis zum Jahr 2020 gegenüber 1990 erhöht wird. Die EU-Kommission muss zudem Unterstützungsangebote an jene Mitgliedstaaten machen, die durch das neue Klimaschutzziel wirtschaftlich besonders belastet würden, beispielsweise an Polen;
 - der EU-Minderungspfad für die Emissionen der emissionshandelspflichtigen Anlagen verschärft wird, um das Minderungsziel in der EU von minus 30 Prozent Treibhausgasen bis 2020 gegenüber 1990 zu erreichen und das Entstehen neuer überschüssiger Emissionsrechte zu verhindern. Nach Berechnungen des Öko-Instituts würde dies einen linearen Reduktionsfaktor von jährlich 3,9 Prozent ab 2014 statt der gegenwärtig vorgesehenen 1,74 Prozent erforderlich machen;
 - Emissionsgutschriften aus Projekten des CDM zur Abrechnung von Minderungsverpflichtungen im EU-Emissionshandelssystem, die aus Vorhaben stammen, welche nach dem Jahr 2012 begonnen wurden, nicht angerechnet werden dürfen. Emissionsgutschriften aus CDM-Projekten, die in der ersten und der laufenden zweiten Handelsperiode begonnen wurden, sollen ebenfalls nicht verwendet werden dürfen, sofern sie aus so genannten HFC-23-Industriegasprojekten oder dem Neubau von Kohlekraftwerken stammen;
 - ein regelbasiertes Eingriffsregime in den EU-Emissionshandelsmarkt eingerichtet wird, welches z.B. mittels Stilllegungen von Reserven an EUA, Preisuntergrenzen oder anderer Markteingriffe sicherstellt, dass schwerwiegende externe Effekte (etwa Wirtschaftskrisen, deutliche Abweichungen von der prognostizierten Geschwindigkeit beim Ausbau erneuerbarer Energien oder in der Erhöhung der Energieeffizienz) künftig nicht mehr zum Unterschreiten des CO₂-Preises unter eine kritische Grenze in einer Linie von 20 Euro je EUA im Jahr 2013 und 25 Euro im Jahr 2020 führen;
2. für den Fall, dass die unter Punkt 1 genannten Eckpunkte in der Europäischen Union nicht bis April 2013 durchsetzbar sind, politisch das Scheitern des EU-Emissionshandelssystems festzustellen und dem Bundestag bis Mai 2013 einen Gesetzesentwurf über den planmäßigen Ausstieg aus der deutschen Kohleverstromung - analog dem Atomausstiegsgesetz - vorzulegen, welches folgende Eckpunkte enthält:
 - Der Neubau von Kohlekraftwerken und Neuaufschluss von Tagebauen wird untersagt.
 - Spätestens im Jahr 2040 wird das letzte Kohlekraftwerk in Deutschland stillgelegt.
 - Ab dem Jahr 2014 wird die jährliche Menge an in Kohlekraftwerken erzeugtem Strom begrenzt und in den Folgejahren stetig und weitgehend linear reduziert.

- Anhand von Effizienz-Kriterien und unter Berücksichtigung der bisherigen Laufzeit werden maximale Reststrommengen für jedes bestehende Kohlekraftwerk festgelegt.

Berlin, den 15. Januar 2013

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Europäische Union muss unverzüglich Korrekturen am Europäischen Emissionshandelssystem vornehmen – es steht kurz vor dem Kollaps. Das laut EU-Kommission und Bundesregierung wichtigste klimapolitische Instrument wird durch vielfältige Art und Weise seiner umweltpolitischen Wirkung beraubt. Darunter ist das größte Problem die enorme Menge an überschüssigen CO₂-Emissionsberechtigungen, welche schon jetzt dazu führt, dass die Zertifikate zur Ramschware verkommen. Die Preise für ein European Union Allowance (EUA) liegen im Spotmarkt und im Terminmarkt für 2013 seit Monaten nicht - wie von der europäischen Umweltpolitik ursprünglich angedacht - bei 20 bis 30 Euro, sondern lediglich bei 6 bis 9 Euro. Dabei entspricht einem EUA eine Tonne CO₂.

Der Überschuss in der EU beträgt nach Schätzungen der EU-Kommission sowie des Öko-Instituts gegenwärtig ungefähr 950 Mio. t CO₂ und wird im Jahr 2013 eine Höhe von mehr als 2 Mrd. t CO₂ erreichen und 2020 immer noch zwischen 1,4 und 2 Mrd. t CO₂ betragen. Die zusätzliche Menge 2013 entspricht ungefähr dem nach EU-Recht zugelassenen Emissionsvolumen des stationären Emissionshandels in der gesamten EU für das Jahr. Die Zertifikatsschwemme hat drei Ursachen: Erstens den andauernden Zustrom von (teilweise „faulen“) Zertifikaten über internationale Klimaschutzprojekte unter dem Clean Development Mechanism (CDM), zweitens die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009, und drittens die EU-weite Überausstattung der energieintensiven Industrie mit Emissionsrechten in der laufenden Handelsperiode 2008 bis 2012.

Der Bestand an überschüssigen Zertifikaten wird die neue Handelsperiode 2013 bis 2020 schwer belasten, denn in der laufenden Handelsperiode ungenutzte Emissionsrechte sind dorthin übertragbar. EU-Klimakommissarin Connie Hedegaard warb deshalb mehrfach dafür, die Gesamtauktionsmenge ab 2013 um das potentielle Übertragungsvolumen zu kürzen. Ansonsten sei das EU-Ziel in Gefahr, bis zum Jahr 2020 die Energieeffizienz um 20 Prozent zu verbessern. Tatsächlich erwachsen aus geringen CO₂-Preisen, wie sie aktuell herrschen und ohne Gegenmaßnahmen auch nach 2013 zu erwarten sind, kaum Anreize für Unternehmen, in Energieeinsparstechnologien zu investieren. Eine Studie des Öko-Instituts von Juni 2012 kommt zu dem Ergebnis, dass – strebt man EUA-Preise zwischen 20 und 30 Euro an, um Effizienzverbesserungen in der Wirtschaft anzureizen – mehrere Maßnahmen gleichzeitig ergriffen werden müssen. Es reiche erstens nicht, die überschüssigen Zertifikate nur kurzfristig zurückzuhalten, da nur ein längerfristiges „Beiseitelegen“ relevante Auswirkungen auf den Preis habe. Die Überschüsse seien letztlich stillzulegen, und zwar frühestmöglich. Zweitens müsse für ein ambitioniertes CO₂-Preisniveau auch der CO₂-Minderungspfad des EU- Emissionshandelssektor bis 2020 deutlich verschärft werden. Der gegenwärtig vorgesehene Einsparpfad beträgt ab 2014 jährlich minus 1,74 Prozent. Für die höheren Einsparungen sei es zudem drittens notwendig, das bedingungslose Klimaschutzziel der Europäischen Union insgesamt anzuheben, welches bislang bis 2020 lediglich minus 20 Prozent gegenüber 1990 beträgt. In den Variantenberechnungen des Öko-Instituts würde folgende Konstellation zu EUA-Preisen führen, die das gegenwärtig Niveau im Jahr 2013 um etwa 7 Euro und im Jahr 2020 um mehr als 20 Euro anheben würde: Mindestens 1,4 Mrd. EUA müssen längerfristig zurückgehalten und frühestmöglich stillgelegt werden; der lineare Reduktionsfaktor für den Emissionshandelsbereich ist auf 3,9 Prozent pro Jahr zu verschärfen und das EU-Klimaschutzziel auf minus 30 Prozent anzuheben.

Die Europäische Union ist ohne Zweifel wirtschaftlich und technisch in der Lage, ihre Emissionen um 30 Prozent bis 2020 zu vermindern. Und zwar ohne jene momentan geltende Vorbedingungen, die eine solche Anhebung an den Abschluss einer internationalen Klimavereinbarung knüpft. Ohne eine solche Verschärfung bleibt die EU weiterhin weit entfernt von jener klimapolitischen Vorreiterrolle, die sie regelmäßig beansprucht. Beim Beharren auf dem alten Klimaschutzziel verspielt Europa im internationalen Rahmen erneut Vertrauen, was vor allem die UN-Verhandlungen um einen neuen internationalen Klimaschutzvertrag belastet. Schließlich betrug die Minderung in der EU im Jahr 2011 bereits 17,5 Prozent, unter Einschluss der CDM-Gutschriften sogar minus 21 Prozent. Demzufolge müsste die Europäische Union bis 2020 kein Klimaschutz mehr betreiben, würde das Ziel nicht erhöht werden. Eine Verschärfung auf minus 30 Prozent in Verbindung mit der o.g. EUA-Stillegung hingegen würde laut Öko-Institut für die Haushalte der EU-Mitgliedstaaten bis 2020 insgesamt rund 78 Mrd. Euro Mehreinnahmen an Versteigerungserlösen bedeuten, weil der Wert der EUAs durch Verknappung ansteigt.

Um zu einem gemeinsamen Beschluss der Mitgliedstaaten zu gelangen, das EU-Klimaschutzziel auf mindestens 30 Prozent Minderung anzuheben, müssen Angebote an jene Länder gemacht werden, die durch eine solche Verschärfung kurzfristig überproportional belastet würden. Insbesondere könnten Finanz- und Technologiehilfen dazu beitragen, die gegenwärtige Blockade Polens in dieser Frage zu durchbrechen. Das Land erzeugt seinen Strom zu über 80 Prozent aus Kohle.

Der größte Teil der gegenwärtigen der EUA-Überschüsse geht auf das Konto eines gigantischen Zustroms von - teilweise zweifelhaften - Emissionsgutschriften aus Projekten des CDM, die in den Ländern des globalen Südens getätigt wurden und werden. Um einen erneuten übermäßigen Anstieg der Zertifikatsmenge zu verhindern, sowie zur Wahrung der ökologischen Integrität des Europäischen Emissionshandelssystems, muss der Einsatz von Zertifikaten aus CDM-Auslandsprojekten deshalb künftig auf unproblematische Altfälle aus der Zeit vor 2013 beschränkt werden. Einen relevanten Anteil der Gutschriften (Certified Emission Reductions - CER) fehlt es laut verschiedener Studien an ökologischer und sozialer Integrität. Dafür spricht auch der gegenwärtig absurd niedrige CER-Preis von bis zu unter einem Euro je Tonne angeblich vermiedenen CO₂. Demnach ist fraglich, ob die Emissionsgutschriften aus Auslandsprojekten kommen, die gegenüber dem Status quo des jeweiligen Landes zusätzlichen Klimaschutz generiert haben. Ist dies nämlich nicht der Fall, wird hierzulande das so genannte Cap - die CO₂-Obergrenze des EU-Emissionshandelssystems - unterlaufen. Schließlich führen solche „faulen“ CO₂-Gutschriften, sofern sie in der EU zur Abrechnung von Verpflichtungen genutzt werden, automatisch zu zusätzlichen Klimagasemissionen in der Europäischen Union. In der Kritik stehen insbesondere Gutschriften aus so genannten HFC-23-Industriegasprojekten, aus ohnehin geplanten - also nicht zusätzlichen - Wasserkraftwerken, sowie aus dem Neubau von Kohlekraftwerken.

Das Einrichten eines regelbasierten Eingriffsregimes in den EU-Emissionshandelsmarkt in Verantwortung der EU-Kommission könnte - etwa mittels Stilllegungen von Reserven an EUA, Preisuntergrenzen oder anderen Markteingriffen - sicherstellen, dass schwerwiegende externe Effekte künftig nicht mehr zum Unterschreiten des CO₂-Preises unter eine kritische Grenze führen. Diese Grenze sollte bei einer Linie von 15 Euro je EUA im Jahr 2013 und 25 Euro im Jahr 2020 liegen. Solche externen Effekte können Wirtschaftskrisen oder deutliche Abweichungen von der prognostizierten Geschwindigkeit beim Ausbau erneuerbarer Energien oder der Erhöhung der Energieeffizienz sein. Auch ein Wegfallen eines Teils der Zertifikate-Nachfrage aus dem Flugverkehr - sollten beispielsweise Flüge von und nach Europa für ein Jahr, wie von der EU-Kommission angekündigt, oder gar dauerhaft aus dem EU-Emissionshandel fallen - wäre ein solcher Effekt, der in einen spürbaren EUA-Preisverfall zur Folge haben würde.

Am 14. November 2012 hat die Europäische Kommission Vorschläge für ein zeitweises Zurückhalten von Zertifikaten über 900 Mio. t CO₂ für den Zeitraum 2013 bis 2015 unterbreitet. Die Menge soll anschließend wieder bis 2020 auf den Markt gebracht werden. Dieser „Backloading“-Vorschlag schindet allerdings lediglich Zeit und wird die niedrigen CO₂-Preise kaum beflügeln. Darum müssen die Mitgliedstaaten die weiteren Reformvorschläge aufgreifen, welche Klimakommissarin Hedegaard

am selben Tag innerhalb des Kohlestoffmarktberichtes präsentierte. Sie enthalten unter anderem Optionen zur Verschärfung des linearen CO₂-Reduktionsfaktors innerhalb des EU-Emissionshandelssystems ab 2014 über 1,74 Prozent jährlich hinaus, zur Anhebung des gemeinschaftlichen EU-Reduktionsziels bis 2020 auf 30 Prozent, zur permanenten Stilllegung von überschüssigen Emissionsberechtigungen, zur stärkeren Limitierung oder gar Untersagung der Nutzung von CER aus dem CDM, zur Festlegung von CO₂-Preisuntergrenzen oder von Mechanismen zur automatischen Anpassung von Zertifikatsmengen bei Unterschreiten bestimmter Preise.

Die genannten Änderungen am EU-Emissionshandelssystem wären die letzte Ausfahrt für den EU-Emissionshandel als marktnahes Klimaschutzinstrument mit staatlich festgelegten Emissionsobergrenzen. Wird diese Ausfahrt erneut verpasst, so muss die Bundesregierung politisch das Scheitern des Emissionshandelssystems eingestehen und parallel ordnungsrechtliche Maßnahmen für einen deutschen Kohleausstieg ergreifen. Das geeignete Mittel dafür ist ein Kohleausstiegsgesetz. Ein solches wurde in seinen Grundzügen durch das Beratungsgununternehmen Ecofys in einer Studie für Greenpeace Deutschland im Mai 2012 vorgestellt. Daran angelehnt könnten ab 2014 die jährlichen Strommengen aus Kohlekraftwerken begrenzt und in den Folgejahren stetig und weitgehend linear reduziert werden. Der Neubau von Kohlekraftwerken und Neuaufschluss von Tagebauen müsste entsprechend verboten werden. Infolge eines solchen Gesetzes könnte spätestens 2040 das letzte deutsche Kohlekraftwerk vom Netz gehen. Die Rest-Strommengen sind in diesem System an die Betreiber von Kohlekraftwerken anhand von Effizienz-Benchmarks unter Berücksichtigung der bisherigen Laufzeit zu vergeben.