

Das Klimaschutzgesetz kommt

Wer das Ziel reißt, zahlt!?

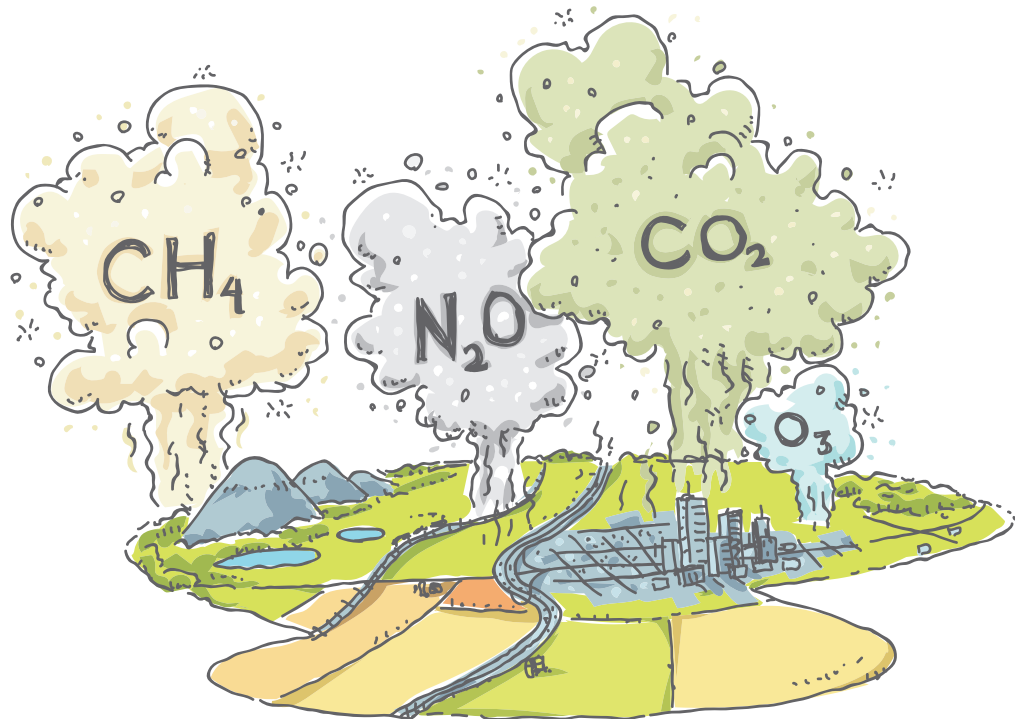
Das Klimaschutzgesetz bedeutet eine Zäsur in der bisherigen Klimapolitik. Unterlassung und Zielverfehlung haben jetzt einen Preis. Gemeint ist nicht nur der internationale Vertrauensverlust. Sektoren, wie die Landwirtschaft und Verkehr, stünden am „Pranger“, wenn aus Steuermitteln gezahlt werden muss. Bundesumweltministerin Svenja Schulze treibt mit ihrem Gesetzesentwurf die Bundesregierung zum Handeln an. Der Beitrag erläutert den öffentlichen Druck und die wichtigsten Eckpunkte des Rahmengesetzes. Konkrete bzw. die beschlossenen Maßnahmen, insbesondere für die Landwirtschaft, werden in der nächsten Ausgabe vorgestellt.

Dieter Bockey, Union zur Förderung von Oel- und Proteinpflanzen e. V., Berlin

Jetzt wird es ernst. Kritische Medienberichte über die nationale Klimaschutzpolitik, Wahlergebnisse und immer freitags protestierende Schüler sind Beispiele und Ausdruck der Forderung an die Politik, endlich das Klimaschutzversprechen von Paris zu gestalten und einzulösen. Vier Jahre Nichtstun sind ins Land gegangen. Mit der Schaffung des Klimakabinetts unter Vorsitz von Bundeskanzlerin Merkel soll Entschlussfähigkeit signalisiert werden. Abgesehen von dem bis 2038 und mit 40 Mrd. Euro flankierten Ausstieg aus der Kohleverstromung lag Ende Mai dem Klimakabinett nichts Beschlussfähiges vor. Ende September sollen konkrete Maßnahmen für alle anderen Sektoren beschlossen werden. Die Zeit drängt, weil Ende des Jahres die Mitgliedstaaten der EU-Kommission die Maßnahmen des nationalen integrierten Energie- und Klimaplans übermitteln müssen. Die EU-Kommission hatte diese Fristvorgabe bereits um zwölf Monate bis Ende dieses Jahres verlängert. Das zuständige Bundeswirtschaftsministerium hatte, wie alle anderen Mitgliedstaaten, Anfang 2019 einen Entwurf eingereicht. Der Kommentar der EU-Kommission fiel erwartungsgemäß aus: die beschriebenen Maßnahmen sind im Hinblick auf den jeweiligen Beitrag zum Klimaschutzziel nicht „bewertbar“.

Worum geht es? – der europäische Rahmen

Ende Mai 2018 trat die Kommissionsverordnung (EU 2018/842) zur „Festlegung nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgas-(THG-)Emissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 zur Erfüllung des Klimaschutzabkommens von



Die nationalen Jahresziele für die Reduzierungen der Treibhausgasemissionen werden nach der Wirtschaftskraft der jeweiligen Mitgliedstaaten festgelegt. Foto: Shutterstock

Paris“ in Kraft. Verankert wurde das EU-Minderungsziel von 40 % im Vergleich zu 1990. Im Sinne der Fairness wurde diese Verpflichtung für die jeweiligen Mitgliedstaaten nach ihrer Wirtschaftskraft festgelegt.

Die Abbildung (S. 64) zeigt die großen Unterschiede. Mitgliedstaaten, wie Deutschland mit der höchsten Wirtschaftskraft gemessen am Bruttoinlandsprodukt pro Kopf (BIP), müssen einen entsprechend größeren Minderungsbeitrag leisten als „ärmere“ Länder. Offen ist, ob die dargestellten Verpflichtungen bedingt durch den Brexit neu zu berechnen sind. Dann würde die Last für Deutschland eher

größer als kleiner, die jetzt minus 38 % beträgt. Das Referenzjahr für diese Verpflichtung ist 2005 und bedeutet bereits eine „Abschwächung“ der Reduktionsverpflichtung. Umweltverbände protestierten deshalb gegen diesen „Kompromiss“. Die Bundesregierung hat sich demgegenüber ein Minderungsziel von 55 % gesetzt, wohlwissend, dass bereits das 40-Prozentziel in 2020 mit 32 % wohl deutlich verfehlt wird.

Aber es geht nicht nur um die öffentliche Anerkennung, beim Klimaschutz Vorreiter zu sein, sondern auch ums Geld. Denn werden die Verpflichtungen national verfehlt, müssen von anderen Mitgliedstaaten Verschmutzungsrechte mit Steu-



Terminlich passend findet am 25. September 2019 in Berlin das nächste Perspektivforum der UFOP statt: „Klima ‚wandelt‘ – der Stellenwert von Raps und Körnerleguminosen steigt!“ (<https://www.ufop.de/forum19>).

ermitteln gekauft werden. Für diesen Fall hat Bundesfinanzminister Olaf Scholz für die Jahre 2021 bis 2023 bereits jeweils 100 Mio. Euro im Bundeshaushalt berücksichtigt. Für den Sektor Landwirtschaft ist von großer Bedeutung, dass dieser Sektor, wie auch der Verkehr, nicht unter den Emissionshandel fällt, im Gegensatz zur Energiewirtschaft. Betreiber von Kohlekraftwerken können Emissionszertifikate zur Erfüllung der betrieblichen Reduktionsverpflichtung als Beitrag zur Erfüllung des Sektorziels zukaufen und natürlich auch an andere Kohlekraftwerke (Polen) verkaufen, wenn hierzulande Kohlekraftwerke stillgelegt werden. Der Sektor Landwirtschaft kann dies nicht, weil die einzelbetrieblichen THG-Emissionen der über 4 Mio. Landwirtschaftsbetriebe in der EU nicht bestimmbar bzw. verwaltbar sind. Das Gleiche trifft grundsätzlich für den Sektor Verkehr zu. Wer wird im Falle der Nichterfüllung in die Pflicht genommen werden? Fahrzeughalter oder Verkehrsbe-

triebe als Verursacher der Emissionen? Damit verbunden ist die strittige Diskussion zur Einbeziehung des Verkehrs- und Gebäudesektors in den Emissionshandel anstelle einer CO₂-Steuer oder CO₂-Bepreisung. Dies sei mit dem EU-Recht und internationalen Vereinbarungen nicht in Einklang zu bringen, stellt das BMU in einer Stellungnahme fest und widerspricht dem Ergebnis des von der Mittelstandsvereinigung der Union beauftragten Rechtsgutachtens.

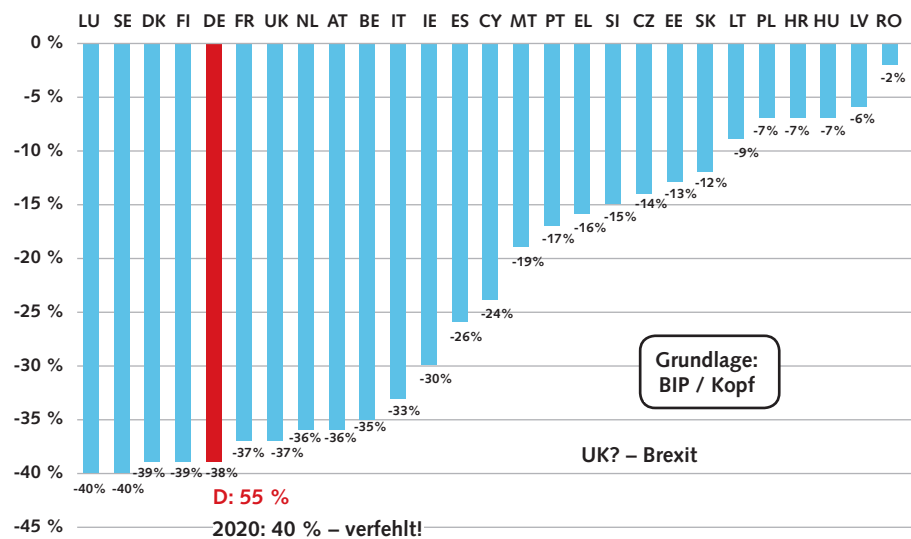
Und die Landwirtschaft?

Der Landwirtschaftssektor bleibt auf jeden Fall vom Emissionshandel ausgeschlossen. Denn wie will man in der Landwirtschaft die Vielzahl von THG-Quellen erfassen? Eine treibhausgasneutrale Produktion in offenen Systemen wie z. B. Böden oder auch Wiederkäuer ist nicht „steuerbar“. Zu Recht nimmt deshalb das Kli-

maschutzabkommen von Paris die Landwirtschaft, nicht zuletzt unter Hinweis auf die grundsätzliche Bedeutung der Lebensmittelproduktion, von dem Ziel aus, bis 2050 treibhausgasneutral wirtschaften zu müssen. Ein treibhausgasneutraler Verkehr ist stattdessen möglich. Bundeskanzlerin Merkel sagte, nachdem der französische Präsident mit einigen weiteren Mitgliedstaaten mit dieser Zusage bereits öffentlichkeitswirksam voranmarschiert war, schließlich doch zu, dass auch Deutschland bis 2050 die Treibhausgasneutralität erreichen will. Dieser für alle Mitgliedstaaten bindende Beschluss ist im Juni 2019 im Rat der Regierungschefs am „Nein“ der polnischen Regierung mit Hinweis auf die Energieversorgung aus Kohlekraftwerken und sich anschließenden weiteren osteuropäischen Mitgliedstaaten gescheitert. Die mögliche Zusage wurde unter den Vorbehalt weiterer Transferzahlungen gestellt, um den Transformationsprozess finanzieren zu können. Kurzum: die Euphorie von Paris 2015 ist längst durch hartes Verhandeln ersetzt worden. Treibhausgasneutralität ist jedoch in der Tat eine enorme Herausforderung, denn die Einhaltung bedeutet, dass der Atmosphäre nachhaltig CO₂ entzogen werden muss. Dies ist möglich durch Aufforstung oder dauerhafte (!) Kohlenstoffanreicherung in Ackerböden. Letzteres steht jedoch unter dem Vorbehalt, dass ausgehend vom jetzigen Status, die Fruchtfolgesysteme nachhaltig angepasst werden. Mit dem Bericht zur bundesweiten Bodenzustandserhebung in Wald- und Ackerböden hatte das Thünen-Institut Ende 2018 hierfür die Voraussetzungen geschaffen.

Die Treibhausgasminderungsstrategie und Anpassungsmaßnahmen sind für den Sektor Landwirtschaft auf nationaler Ebene zu regeln. Diese Anforderungen in Einklang mit der Ökonomie zu bringen – diese „Säule“ der Nachhaltigkeit wird oft zu wenig beachtet –, ist die eigentliche Herausforderung in der Ausgestaltung der vom Bundeslandwirtschaftsministerium angekündigten Ackerbaustrategie. Der nationale und europäische Ackerbau und insbesondere Kulturen wie Raps und auch Zuckerrüben stehen ohnehin bereits vor enormen Herausforderungen, um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, Stichwort Pflanzenschutzmittelzulassung. Das Bundeslandwirtschaftsministerium wird hier wohl nicht mehr als den Rahmen vorgeben können, denn die spezifische Umsetzung (Fruchtfolgegestaltung, Düngung usw.) erfolgt in den Bundesländern bzw. in den jeweiligen Anbau- und Klimaregionen.

Abbildung: Europäische Treibhausgasminderungsziele



Quelle: EU Kommission, 2016

Im Gegensatz zu allen anderen Ressorts hatte das Bundeslandwirtschaftsministerium bereits Ende 2018 einen ersten Maßnahmenplan dem Bundesumweltministerium und schließlich auch zur Sitzung des Klimakabinetts im Mai (Kasten) übermittelt. Eine der zentralen Maßnahmen, neben einer erheblichen Intensivierung der Vergärung und Verstromung von Gülle, ist die Neufassung der Düngeverordnung, die sich in der Finalabstimmung mit der EU-Kommission befindet. Ackerbaustrategie und Klimaschutzmaßnahmen sind zwangsläufig miteinander verknüpft.

Das Klimaschutzgesetz – die Herausforderungen sind komplex!

Mit dem Entwurf für ein Klimaschutzgesetz setzt Bundesumweltministerin Svenja Schulze die im Koalitionsvertrag und von ihrem Ministerium lange angekündigte gesetzliche Regelung um. Die Differenzierung nach sektorspezifischen Vorgaben bzw. Treibhausgasminderungsverpflichtungen beruht auf EU-Recht, wie zuvor dargestellt, und auf dem vom Bundeskabinett Ende November 2016 beschlossenen Klimaschutzplan 2050. Insofern waren die Grundsätze für die Ausgestaltung längst bekannt, auch die sektorspezifischen Maßnahmen, insbesondere für die Landwirtschaft, sind dem Klimaschutzplan bereits zu entnehmen. Die Wirtschaftsverbände, wie UFOP, waren in dem über Monate dauernden Diskussionsprozess im Rahmen der Sitzungen des „Aktionsbündnisses Klimaschutz“ intensiv eingebunden. Die betroffenen Ressorts wurden wiederholt gebeten, ihre sektorspezifischen Maßnahmen vorzustellen. Nur das BMEL war hierzu in der Lage. Kernelement des Gesetzesentwurfes ist die Überführung der nationalen THG-Minderungsziele (Deutschland minus 38 %) in jährlich sinkende THG-Höchstmengen für den jeweiligen Wirtschaftssektor (Tabelle). Die Einhaltung überwacht auch die EU-Kommission. Wird die jährlich

Die Klimaschutzmaßnahmen des BMEL

- Senkung der Stickstoffüberschüsse und -emissionen einschließlich Minderung der Ammoniakemissionen und gezielte Verminderung von Lachgasemissionen
- Energetische Nutzung von Wirtschaftsdüngern tierischer Herkunft und landwirtschaftlicher Reststoffe in Biogasanlagen
- Emissionsminderung in der Tierhaltung
- Ausweitung der ökologisch bewirtschafteten Fläche
- Erhöhung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft und im Gartenbau
- Humusaufbau im Ackerland
- Erhalt von Dauergrünland
- Schutz von Moorböden einschließlich Reduzierung der Torfverwendung in Kultursubstraten
- Erhalt und nachhaltige Bewirtschaftung der Wälder und Holzverwendung
- Vermeidung von Lebensmittelabfällen

zugelassene Höchstmenge überschritten, müssen Verschmutzungsrechte jährlich zugekauft werden. Dies wird bei steigenden Zertifikatepreise stetig teurer. Die UFOP befürchtet, dass die jährlich 100 Mio. Euro nicht ausreichen werden.

Um den Handlungsdruck zu erhöhen, sieht der Gesetzesentwurf vor, dass die jeweiligen Sektoren auch für die Finanzierung der Verschmutzungsrechte in die Pflicht genommen werden, wenn die sektorale THG-Höchstmenge überschritten wird. Die Folge wären Umschichtungen und Kürzungen im Ressortetat. Im Falle der Landwirtschaft stünde gleich die Agrardieselrückvergütung auf der Kippe, die ohnehin als umweltschädliche Steuerbegünstigung von den Umweltverbänden und von den Grünen angesehen wird. Schuldenmachen für den Klimaschutz steht bisher nicht auf der Tagesordnung angesichts der nach wie vor guten konjunkturellen Lage. Die Finanzierungsfrage ist wohl einer der Gründe, warum der Gesetzesentwurf im Bundeskanzleramt wochenlang nicht vorankam und die Bundesumweltministerin schließlich am Bundeskanzleramt vorbei den Entwurf den betroffenen Ressorts direkt zuleitete und

schließlich auch das Klimakabinett geschaffen wurde. Diesem gehören nicht nur die betroffenen Ressortchefs, sondern auch die Parteivorsitzenden der Bundesregierung und der Bundesfinanzminister an. So gesehen ist die Klimapolitik in der Diskussion über die konkrete Umsetzung ganz oben angekommen. Hierzu gehört auch die Frage der CO₂-Bepreisung. Auch bei dieser Frage ging das BMU mit der Ankündigung voran, ein Konzept zu erarbeiten, obwohl das Bundesfinanzministerium zuständig ist, aber tatenlos blieb. Ob CO₂-Steuer oder CO₂-Bepreisung, das BMU hat einen Diskussionsprozess angestoßen, der inzwischen auch medial zu einem der zentralen Themen für die Finanzierung des Klimaschutzes geworden ist. Aber ohne zusätzliches Geld oder/und Umwidmung bestehender Subventionen geht es nicht.

Der mit der Klimapolitik angestoßene Transformationsprozess betrifft alle Wirtschaftsbereiche. Die Grünen haben vorgeschlagen, neben dem Bundeshaushalt einen Klimaschutzfonds in Höhe von 100 Mrd. Euro zu schaffen. Ob damit die gesetzlichen Vorgaben zur Vermeidung von Haushaltsschulden umgangen werden können, ist fraglich.

Die Herausforderung ist enorm, denn es stehen auch Arbeitsplätze auf dem Spiel verbunden mit der Frage, ob der Standort Deutschland für bestimmte Schlüsselindustrien wie die Chemie und Fahrzeugindustrie attraktiv bleibt. Diese können „auswandern“, die Landwirtschaft kann dies bekanntlich nicht. <<

Tabelle: Jahresemissionsmengen von CO₂

Jahresemissionsmenge in Mio. Tonnen CO ₂ -Äquivalent	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Energiewirtschaft		257								175
Industrie	182	177	172	168	163	158	154	149	145	140
Gebäude	113	108	103	99	94	89	84	80	75	70
Verkehr	145	139	134	128	123	117	112	106	101	95
Landwirtschaft	68	67	66	65	64	63	61	60	59	58
Abfallwirtschaft und Sonstiges	9	8	8	7	7	7	6	6	5	5

Dieter Bockey
UFOP e.V., Berlin
d.bockey@ufop.de