

Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) bisher nur mit geringer und ab 2025 wohl mit noch weniger Klimaschutzwirkung, aber mit hohen Kosten von mehreren Milliarden €. Der neugewählte Bundestag sollte daher das KVBG so schnell wie möglich aufheben!!!

Stellungnahme

zur Antwort der Bundesregierung vom 10.2.2025 auf die Kl. Anfrage der FDP-BT-Fraktion vom 23.1.2025 zu „Klimaschutzwirkung und Kosten des Kohleausstiegs“

Die im Namen der Bundesregierung (BR) vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) gegebene Antwort auf die kl. Anfrage der FDP-Bundestagsfraktion ist keine Antwort sondern eine „Nicht-Antwort“, die man bestenfalls als Versuch einer Begründung der weitgehenden Nichtbeantwortung der Fragen bezeichnen kann. Dazu beruft sich das BMWK zum Teil auf Nicht-Wissen, auf den Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen oder auf hinderliches Verhalten der EU-Kommission und beantwortet Fragen, die gar nicht gestellt waren. Aber vor allem stellt das BMWK zahlreiche schlicht falsche Behauptungen auf. Es hofft dabei offenbar darauf, dass wegen der in der Tat sehr komplexen und schwer zu durchblickenden und sich in den letzten Jahren mehrfach geänderten Regelungen des deutschen und des EU-Rechts dies niemand merkt und die Antworten „einfach hingegenommen“ werden. Zumindest hofft es wohl damit bis zur Bundestagswahl an einer für das BMWK äußerst unangenehmen amtlichen Bestätigung vorbeizukommen, nämlich der Feststellung, dass die bisherigen Stilllegungen von Kohlekraftwerken durch das KVBG nur geringe und zukünftige wohl nur sehr geringe Klimaschutzwirkung haben und zwar wegen des gesetzwidrigen Verhaltens des BMWK!

Von 2020 bis Ende 2024 sind Kohlekraftwerkskapazitäten von ca. 12,5 Gigawatt_{el} durch Anordnung und/oder attraktive staatliche Stilllegungsentschädigungszahlungen („Bestechungsgelder“) stillgelegt worden. Die stillgelegten Kraftwerke emittieren seitdem keine CO₂-Emissionen mehr und verbrauchen dementsprechend keine Emissionsberechtigungen (EUA) des EU-Systems handelbarer Emissionsrechte (EU-ETS 1) mehr. Diese nicht verbrauchten EUA stehen nun grundsätzlich EU-weit den anderen ca. 10.000 Emittenten des EU-ETS 1 zur Verfügung. Würden diese Anlagen diese EUA für zusätzliche eigene Emissionen verbrauchen, hätte die KVBG-Stilllegung der deutschen Kohlekraftwerke keinerlei Klimaschutzwirkung. Deshalb sieht § 8 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) seit 2021 vor, dass die BR zur Sicherstellung einer tatsächlichen Klimaschutzwirkung EUA in dem Umfang zu löschen hat, wie durch die stillgelegten Kraftwerke CO₂-Emissionen verringert werden, sofern diese EUA-Menge nicht bereits durch die ebenfalls in den letzten Jahren mehrfach geänderte Marktstabilitätsreserve (MSR) des EU-ETS 1 dem System entzogen wird.

In der Antwort des BMWK auf die kl. Anfrage der FDP wird nun bestätigt, dass bisher entgegen der gesetzlichen Verpflichtung durch § 8 TEHG von der BR keinerlei EUA-Löschungen vorgenommen worden sind. Es beschuldigt die EU-Kommission dafür verantwortlich zu sein.

1) Das BMWK behauptet, die EU-Kommission hätte die von der BR beabsichtigte Löschnotifizierung für die im Jahr 2021 erfolgten Kraftwerksstilllegungen nicht akzeptiert, weil die von der BR beabsichtigte Berechnungsmethode der Löschmenge gemäß § 8 TEHG („ex-post-Betrachtung“) von der EU-Kommission **überraschender Weise** nicht akzeptiert worden sei. Die EU-Kommission hätte stattdessen eine „ex-ante Betrachtung“ verlangt, obwohl der relevante Artikel 12 Absatz 4 der EU-Emissionshandelsrichtlinie (RL 2003/87/EG kurz EU-RL) nach Ansicht der BR keine spezifische Vorgabe zur Ermittlungsmethode enthielt. Deshalb hätte die BR die beabsichtigte Notifizierung nicht umsetzen und keine EUA-Löschungen vornehmen können.

2) Erst durch die Änderung EU-Auktionsverordnung in 2023 sei eine TEHG konforme Notifizierung von Löschungsmengen ermöglicht worden. Daher hätte die BR erst für die Kraftwerksstilllegungen in 2022 Ende 2023 eine „Absichts“-Notifizierung der EU-Kommission übermitteln können. Die konkreten Löschungsmengen seien aber erst bis zum 31.5.2025 der EU-Kommission mitzuteilen. Dies sei aber möglicherweise gar nicht nötig, da die Klimaschutzwirkung eventuell bereits durch die MSR erreicht werde.

3) Das BMWK behauptet, dass es 2023 keine Kraftwerksstilllegungen auf Basis des KVBG gab und daher faktisch auch keinen Anknüpfungspunkt für eine entsprechende Absichtsnotifizierung zum 31.12.2024.

4) Das BMWK behauptet ferner, dass ein direkter Zusammenhang zwischen einer Veränderung von MSR-Zuführungen und den konkreten Haushaltsauswirkungen in Deutschland nicht hergestellt werden kann.

Diese Darlegungen des BMWK sind in mehrfacher Hinsicht falsch und unvollständig:

Zu 1) Stilllegungen im Jahr 2021

§ 8 TEHG legt im Satz 2 u.a. fest, dass EUA gelöscht werden, *„soweit dies den Vorgaben nach Artikel 12 Absatz 4 der Richtlinie 2003/87/EG entspricht“*. Dieser Artikel regelt, dass EUA gelöscht werden können

„maximal in Höhe der Durchschnittsmenge der geprüften Emissionen der betreffenden Anlage während eines Zeitraums von fünf Jahren vor der Stilllegung“

sowie dass die Unterrichtung der Kommission erfolgt

„gemäß den nach Artikel 10 Abs. 4 erlassenen delegierten Rechtsakten“.

Seit Ende 2019 sieht der diesbezügliche Rechtsakt, die EU-Versteigerungsverordnung, im Artikel 25 vor, dass ein Mitgliedsstaat der EU-Kommission die Absicht für eine Löschung

„unter Verwendung des Formulars in Anhang I,“

mitteilt. Im diesem Formular sind u.a. folgende Angaben vorgeschrieben:

„6. geprüfte Emissionsberichte der Anlage aus den 5 Jahren vor dem Jahr der Stilllegung;

7. Gesamtmenge der zu löschenden Zertifikate;

8. Jahre, über die die Löschung der Zertifikate verteilt werden soll

9. genaue Menge der zu löschenden Zertifikate für jedes der in Nummer 8 genannten Jahre;“

Entgegen der Behauptung des BMWK enthielt Artikel 12 Abs.4 der EU-RL also sehr wohl gewisse Vorgaben zur Berechnung der Löschungsmengen. Mit dem Bestehen der EU-Kommission auf die Einhaltung dieser Vorgaben hat sie sich lediglich an das EU-Recht gehalten. Dass ein solches Festhalten an das geltende Recht für das BMWK überraschend gekommen ist, spricht für sich selbst.

Das BMWK kann hier lediglich auf den Satz 3 des § 8 TEHG verweisen:

„Diese Menge wird für das jeweils vorangegangene Kalenderjahr ermittelt und durch Beschluss der Bundesregierung festgelegt.“

Dieser Satz steht im Ergebnis allerdings im Widerspruch zu dem vorangegangenen Satz 2 des § 8 TEHG, denn die EU-Regelungen sind bereits in 2019 festgelegt worden und waren somit zum Zeitpunkt der Änderung des § 8 TEHG in 2021 bekannt.

Aber worum geht es bei diesem Rechtsstreit überhaupt materiell?

Wie aus dem Prüfungsbericht des Bundesrechnungshofes (BRH) zum Deutschen Kohleausstieg vom April 2024 hervorgeht, schätzt das BMWK die Netto-Emissionsminderungen¹ durch die Kraftwerksstilllegungen in 2021 für das Jahr 2021 auf 5,23 Mio. t CO₂ und für das Jahr 2022 auf 5,58 Mio. t CO₂. Um diese Mengen hat sich die Gesamtumlaufmenge an EUA (TNAC) in der EU erhöht und hat zu erhöhten Zuführungen an EUA in die MSR geführt und zwar um 24% der erhöhten TNAC.

Allerdings dürfte die TNAC Ende 2024 in den sogenannten Glättungsbereich von unter 1.096 Mio. EUA gekommen sein und damit die Zuführungen zur MSR weniger als 24 % betragen. In den Folgejahren werden die Zuführungen Jahr für Jahr noch geringer werden, bis sie bei Erreichen der TNAC-Schwelle von 833 Mio. EUA auf 0% sinken. Insgesamt haben damit bisher die o.a. Netto-Emissionsminderungen von zusammen 10,81 Mio. t CO₂ zu zusätzlichen Zuführungen in die MSR von insgesamt max. 7,37 Mio. EUA und zu einer entsprechenden Klimaschutzwirkung geführt. Die Emissionsminderung von mindestens 3,44 Mio. t CO₂ (32%) bleibt somit vorerst ohne Klimaschutzwirkung. Die wäre nur eingetreten, wenn eine entsprechende EUA-Menge von der BR gelöscht worden wäre, wie es § 8 TEHG eigentlich vorschreibt. Das BMWK behauptet nun, dass Deutschland eine entsprechende Löschung nicht vornehmen konnte, da die EU-Kommission die diesbezügliche Notifizierung ja nicht akzeptiert habe.

Diese Behauptung ist aber falsch. Deutschland kann zwar keine Löschung gemäß § 8 TEHG i.V.m. Artikel 12 Abs. 4 EU-RL vornehmen, indem diese EUA-Menge von den Deutschland zur Versteigerung von der EU-Kommission erhaltenen EUA abgezogen wird. Deutschland könnte aber der Zwecksetzung des § 8 TEHG entsprechend mit den Erlösen aus der Versteigerung dieser EUA am freien Markt

¹ Die Netto-Minderung errechnet sich aus den weggefallenen Emissionen der stillgelegten Kraftwerke (Brutto-Minderung) abzüglich der Emissionen der Ersatzkraftwerke. Wie diese Zahlen sich errechnen, teilt das BMWK aber auch dem BRH nicht transparent und nachvollziehbar mit. Die Netto-Minderungsangaben haben daher nur die Qualität einer unbelegten Behauptung und sind wahrscheinlich „schön“-gerechnet, also unrealistisch hoch.

dieselbe Menge an EUA aufkaufen und dann löschen – so wie es jede andere Rechtspersönlichkeit auch tun kann und von Privatleuten und gemeinnützigen Vereinen zur eigenen Emissionskompensation auch laufend gemacht wird. Dies würde derzeit der BR ca. 275 Mio. € kosten, die aus dem Haushalt des BMWK oder dem Klimaschutzfonds hätten kommen können. Das BMWK hätte also, wenn es gewollt hätte, eine entsprechende Löschung vornehmen und eine 100%ige Klimaschutzwirkung erreichen können.

Die Fragen der kl. Anfrage der FDP nach den Netto-Emissionsminderungen der Jahre 2023 und 2024 hat das BMWK nicht beantwortet, weil es die nicht kenne, da es diese „aus Gründen der Wirtschaftlichkeit“ gar nicht erst hat ermitteln lassen. Sie scheinen dem BMWK also nicht von Interesse zu sein. Zumal die tatsächliche Klimaschutzwirkung noch deutlich geringer ist als in den Jahren zuvor. Da hier weniger Jahre für Zuführungen in die MSR zur Verfügung standen, dürfte der Teil ohne Klimaschutzwirkung ca. 51 % betragen. Über alle 4 Jahre betrachtet dürfte der Teil der Emissionsminderungen der Stilllegungen im Jahr 2021 ohne Klimaschutzwirkung somit ca. 42 % betragen. Mit dieser Erkenntnis hätte das BMWK ja auch noch deutlich mehr EUA löschen müssen. Daher zieht man es offenbar vor, lieber unwissend zu sein.

Zu 2) Stilllegungen im Jahr 2022

Hinsichtlich der Stilllegungen in 2022 gibt das BMWK lediglich für zwei große Braunkohlekraftwerke mit zusammen 414 MW, die zum 31.12.2022 endgültig stillgelegt wurden, auf Basis von Modellierungen Netto-Emissionsminderungen für 2023 von 0,89 Mio. t CO₂ an. Dies führte zu erhöhten Zuführungen in die MSR von 0,21 Mio. EUA und anteilig zu Reduzierungen des deutschen Versteigerungsbudgets von 0,053 Mio. EUA.

Keinerlei Angaben macht das BMWK aber zu den Stilllegungen von 2.480 MW Steinkohle- und Kleinbraunkohlekraftwerken, für die Entschädigungen von 219 Mio. € gezahlt wurden und bereits bis spätestens 31.10.2022 stillzulegen waren. Führen diese Stilllegungen zu keinen Netto-Emissionsminderungen in 2023 und müssten für diese nicht auch bereits Emissionsminderungen in 2022 entstanden sein? Auch hierfür haben sich die Zuführungen zur MSR erhöht und das deutsche EUA-Versteigerungsbudget verringert. Warum wird dies verschwiegen, obwohl die bewirkten Veränderungen größer sein dürften als die der Braunkohlekraftwerke?

Im Oktober 2023 wurden tatsächlich anlässlich der Änderung der EU-Versteigerungsverordnung wegen Versteigerungen für den Flug- und Seeverkehr u.a. auch die Anforderungen an die Notifizierung von EUA-Löschungen verändert. Deswegen habe laut BMWK die BR am 28.12.2023 auch Wirksam die Löschung von EUA-Mengen für die Kraftwerksstilllegungen in 2022 TEHG-konform der EU notifizieren können. Das BMWK erweckt sowohl in seiner Mitteilung an den BRH als auch in seiner Antwort auf die kl. Anfrage der FDP allerdings den Eindruck, dass es sich dabei lediglich um eine allgemeine „Absichts“notifizierung gehandelt hat, die erst bis zum 31.5.2025

konkretisiert werden müsse. Dies ist aber falsch, denn die diesbezügliche Änderung der EU-Versteigerungsverordnung ändert lediglich die mit dem Formular zu den Punkten 7-9 zu machenden Angaben wie folgt:

„7. Gesamthöchstmenge der zu löschenden Zertifikate:

8. Zeitraum, über den die Löschung der Zertifikate verteilt werden soll:

9. Beschreibung der Methode zur Bestimmung der genauen Menge der Zertifikate, die für den gesamten Zeitraum, in dem die Löschung erfolgt, zu löschen sind“

Diese Festlegungen hat das BMWK aber weder dem BRH noch in seiner Antwort zur kl. Anfrage der FDP offengelegt.

Eigentlich müsste die EU-Kommission diese Notifizierung gemäß Artikel 25 Absatz 4 der EU-Versteigerungsverordnung veröffentlichen. Am 2.5.2024 hat sie das angeblich auch gemacht. So steht es zwar auf der EU-Internetseite

(https://climate.ec.europa.eu/news-your-voice/news/notification-germany-voluntary-cancellation-plants-closed-2022-2024-05-02_en),

aber der dort dazu angegebene Link führt nicht zu der Notifizierung sondern nur zu allgemeinen Regeln der Versteigerung. Die Angaben zu den Punkten 7-9 in der Notifizierung der BR bleiben für die Öffentlichkeit daher weiterhin ein Geheimnis. Diese wären aber notwendig, um sowohl die Klimaschutzwirkung der EUA-Löschungen als auch die damit verbundenen Kosten für den Bundeshaushalt abschätzen zu können. Was hat das BMWK zu verbergen? Etwa dass die Löschnotifizierung sich nur auf die 2 großen Braunkohlekraftwerke bezieht und somit die Emissionsminderungen der Steinkohlekraftwerke zum überwiegenden Teil ohne Klimaschutzwirkung geblieben sind? Und dass der relativ geringen Klimaschutzwirkung unverhältnismäßig hohe Kosten gegenüberstehen?

Und wieso soll „eine Löschung nicht nötig“ sein, wenn die TNAC in 2024 den Löschungsbereich erreicht? Das BMWK hatte bereits gegenüber dem BRH behauptet.

„Sofern die TNAC 2023 den Glättungsbereich erreiche, würden alle im Zuge der Stilllegungen des Jahres 2021 freigewordenen Berechtigungen in die MSR überführt und dort gelöscht.“

Eine solche Regelung ist in der MSR aber nicht enthalten! Der BRH hatte dies in seinem Prüfbericht vom April 2024 zwar unwidersprochen hingenommen, aber gefordert:

„Das BMWK sollte für jedes Jahr transparent und nachvollziehbar darlegen können, in welcher Höhe und über welchen Wirkungspfad (Löschung nach TEHG, Entzug durch die MSR) die Kraftwerksstilllegungen nach dem KVBG die beabsichtigte Klimaschutzwirkung erreicht haben (Tz.1).“

Dem ist lediglich hinzuzufügen, dass auch die damit verbundenen Kosten nachvollziehbar und transparent darzulegen sind.

3) Stilllegungen im Jahr 2023

Richtig ist lediglich, dass es in 2023 auf Basis des KVBG keine Stilllegung von großen Braunkohlekraftwerken gab. Aber das BMWK gibt selbst in der Antwort auf die kl. Anfrage der FDP an, nach dem KVBG Steinkohlekraftwerke und kleine

Braunkohlekraftwerke mit insgesamt 532 MW in 2023 stillgelegt wurden (genau 532,514 MW bis zum 22.5.23). Auch dadurch sollten Netto-Emissionsminderungen in 2023 entstanden sein und in den Folgejahren entstehen, für die nach § 8 TEHG EUA-Löschungen vorzunehmen sind und bis zum 31.12.2024 der EU-Kommission zu notifizieren gewesen wären. Das die BR dies nicht getan hat, ist schlicht gesetzwidrig!

4) Haushaltsauswirkungen von MSR-Zuführungen

Das BMWK räumt zwar ein, dass die durch das KVBG bewirkten zusätzlichen EUA-Zuführungen in die MSR auch zu, allerdings nur anteiligen, Kürzungen der deutschen EUA-Versteigerungsbudgets und damit zu Einnahmeverlusten führen. Es behauptet aber, dass zugleich eine Verknappung der EUA und dadurch ein erhöhter EUA-Preis und höhere Erlöse bei den EUA-Versteigerungen resultieren würden. Ob somit in der Gesamtwirkung ein positiver oder negativer Haushaltssaldo verbleibt, könne nicht berechnet werden. Diese Behauptungen sind eindeutig falsch.

So sind nach Angaben des BMWK durch die beiden Ende 2022 stillgelegten Braunkohlekraftwerke in 2023 Emissionsminderungen von 0,89 Mio. t CO₂ eingetreten, die zu einer zusätzlichen EUA-Zuführung in die MSR von September 2024 bis August 2025 von 0,21 Mio. EUA geführt hätten. Das sind 0,08 % der gesamten EUA-Zuführungen in die MSR und 0,02 % der TNAC in diesem Zeitraum. Die Behauptung, dass derartig minimale Reduzierungen der Angebotsmenge die Marktpreisbildung beeinflusse, ist völlig unreal.

Andererseits hat sich das deutsche EUA-Versteigerungsbudget in diesem Zeitraum um 0,053 Mio. EUA, aufgeteilt in gleichen Monatsmengen, verringert. In den Auktionsberichten des Umweltbundesamtes werden die bei jeder Versteigerung erzielten Preise genau angegeben, so dass sich die verringerten Einnahmen auf den Cent genau berechnen lassen – wenn man nur will.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die bisherigen Kraftwerksstilllegungen gemäß KVBG nur geringere Klimaschutzwirkung hatten und zukünftig noch geringere bis gar keine mehr haben werden. Es sind dadurch aber Entschädigungszahlungen in Höhe mehrerer Milliarden € entstanden und weitere würden entstehen

Eine volle Klimaschutzwirkung würde nur entstehen, wenn entsprechende Löschungen durch die BR vorgenommen würden. Diese könnte die BR aber auch vornehmen, ohne dass dafür auch nur ein einziges Kohlekraftwerk nach KVBG hätte stillgelegt werden müssen bzw. noch stillgelegt werden muss. Weitere Stilllegungsentschädigungen müssten nicht gezahlt werden. und könnten stattdessen für EUA-Löschungen mit 100%iger Klimaschutzwirkung verwendet werden.

Das KVBG sollte daher so schnell wie möglich aufgehoben werden. Dadurch könnten entweder Kosten gesenkt oder die Klimaschutzwirkung deutlich erhöht werden oder beides zum Teil.

Jürgen Hacker, Berlin, den 16.02.2025