

Die Klimaschutzverpflichtungen der EU und der deutsche Staatshaushalt

Es geht um richtig viel Geld

Von Hans-Jochen Luhmann

Die Geschichte der multilateralen Klimapolitik mit ihrem Erfolg in Europa ist kaum bekannt. Es gibt sie seit mehr als 35 Jahren. Sie gilt als »soft« – global ist das korrekt gesehen, doch für Europa ist das irrig. Doppeltes Ziel des multilateralen Anlaufs der Klimapolitik war, die Erdatmosphäre zur Allmende zu machen, deren Nutzung reguliert wird: möglich nur noch begrenzt und, im Prinzip, gegen Entgelt. Die Industriestaaten sollten vorangehen.

Die EU mit ihren Mitgliedstaaten ist auch vorangegangen, für ihre Mitgliedstaaten wurde die Atmosphäre eine (klimapolitische) Allmende. Das bedeutet: Die Emissionen der Staaten der EU, und die eines jeden einzelnen Staates, unterliegen je einer Obergrenze. Es gibt, anders formuliert, jeweils ein pro Zeiteinheit maximal verausgebbares Budget an Emissionen – eine Überschreitung ist mit Geld auszugleichen. Damit ist für die Klimaherausforderung in Europa eine Budget-Begrenzungsstruktur geschaffen worden, wie sie aus dem Politikbereich „Staatsausgaben“ (a) der Öffentlichkeit vertraut ist, (b) mit diesem erhebliche Überlappungen aufweist und (c) strukturell viel weiter entwickelt ist als die finanzielle Staatsschuldengrenze in der EU. Folglich wurden (und werden) analoge beziehungsweise hybride Politik-Formate für den Umgang mit der Klimagas-Budget-Begrenzung geschaffen.

Da gibt es Druck, da ist Dynamik drin. Die Klimapolitik betritt die Bühne der Finanzpolitik – haushaltsrelevant und struktur-analog. Tusch!

Im Klima-Obligo

Die Klimagas-Budget-Grenze ist eine Errungenschaft, die öffentlich erst noch bekannt werden muss – auch Politiker(innen) anderer Ressorts, insbesondere des Finanzressorts, haben da gleichsam Bildungslücken, noch zumindest. Sie war bislang auch lediglich eine Option, die nicht zur Anwendung kam, weil es bisher keinen Mangel an Emissionsrechten in Deutschland gab. Seit dem 15. Januar 2018 liegen jedoch die offiziellen Emissionsdaten für 2016 vor. Damit hat sich das Blatt für die deutsche Klimapolitik gewendet, das Netzwerk hat eine hohe faktische Relevanz entwickelt. (1) Das ist in engen Expert(inn)enzirkeln bekannt, in der breiteren Öffentlichkeit hingegen nicht. (2) Den Umwelt-NGOs entgeht das, weil ihre Aufmerksamkeit überwiegend auf neue Festlegungen gerichtet ist, konkret die EU-Ziele bis 2030. Den Medien ist das Thema, da umsetzungsnah, zu technisch. Der Blick wird Im Folgenden auf die Bedeutung des Beschlossenen angesichts der Wende ins Obligo gerichtet. Dabei geht es um das Hier und Jetzt, es geht um Macht und viel Geld.

Erreicht wurde – zumindest für die Industriestaaten – die Beschränkung der Nutzung der Erdatmosphäre, und sie gegebenenfalls entgeltspflichtig zu machen. In der ersten Periode des Kyoto-Protokolls (2008–2012) war das noch für alle Industriestaaten so, in der zweiten Periode (2013–2020) fast nur noch für die EU und mit ihr verbundene wenige weitere Staaten. Die EU hat sich ein rechtlich verpflichtendes Begrenzungsziel gegeben, analog zur »Schuldenbremse«. Es geht um das zulässige Budget insgesamt, für alle Sektoren einer Volkswirtschaft. Versprochen wurde dies auch »nach oben« gegenüber dem zuständigen Organ der Vereinten Nationen, der Klimarahmenkonvention UNFCCC. Damit ist die ganze EU dort als ein eigenständiges Völkerrechtssubjekt aufgetreten. Es existiert somit eine Begrenzung für die gesamten Emissionen Europas im Zeitraum 2013–2020, und das ist einer, in dem jedes Jahr zählt: Nach Rechnungsabschluss im Jahr 2020 wird nämlich für die Summe aller Emissionen in diesen acht Jahren abgerechnet. Dann wird gefragt: „Kannst du, EU, auch so viele Rechte, wie du emittiert hast, vorweisen?“ Die Rechte hat die EU bei den Vereinten Nationen abzugeben. Wenn etwas fehlt, muss sie zusätzliche Rechte kaufen.

An wen geht der Schwarze Peter?

Die EU war nicht so blauäugig, eine solche Verpflichtung einzugehen, wenn sie diese nicht hätte weiterreichen können – an Akteurinnen und Akteure, die einen direkteren Einfluss haben auf die emittierten Mengen. Das unterscheidet die EU von der Bundesrepublik, die als Föderalstaat ebenfalls ein politisches Mehrebenensystem ist.

In Deutschland nimmt die Bundesebene die Minderungsverpflichtungen ebenfalls »von oben«, hier von der EU, entgegen und reicht sie – bislang zumindest – nicht weiter. Das ist beziehungsweise war blauäugig. Mit dem Eintreten in den Stand des Obligo wird es zudem haushaltsrelevant; der Haushalt des Bundes ist gleichsam zum Haftenden letzter Instanz geworden. Die Bundesregierung hat, wenn die Akteurinnen und Akteure unter ihr nicht mitziehen, letztlich den Schwarzen Peter. Sie hat für jegliche Versäumnisse, Unwillen (der Automobilindustrie), Obstruktion (zum Beispiel des Bundesrates) oder auch Tölpelien anderer geradezustehen, sie muss gegebenenfalls zahlen. Aus dieser Position will sie inzwischen herauskommen – der kommende Zustand des Obligo war ja absehbar. Im bevorstehenden Klimaschutzplan ist es das Ziel, den Schwarzen Peter endlich weiterzugeben. Aber an wen?

Die Handelnden, die weit eher als die EU Macht über ihre Emissionen haben respektive zu haben haben, wurden von der EU wie folgt in zwei Gruppen geordnet: Da sind zum einen die Betreiber(innen) großer Anlagen, sie wurden mit ihren Rechten und Verpflichtungen Brüssel direkt unterstellt. Das geschah nachdem Brüssel fassungslos zusehen musste, welche Korruptionprozesse sie ausgelöst hatte, als sie die erste Runde der Verteilung von Emissionsfreiheiten den nationalen Körperschaften überlassen hatte. Auch in Deutschland, um es auf den Punkt zu bringen. Unterstellt wurden sie dem Europäischen Emissionshandelssystem, (Emissions Trading System, ETS, deswegen EU-ETS abgekürzt). Die Pointe aber kommt in dieser Benennung nicht

zum Ausdruck, es ist nämlich vor allem ein sogenanntes cap and trade system. Das „cap“, die Begrenzung der Emissionsrechte in Summe, ist die Pointe – nicht der Handel. Das ETS umfasst gut 40 Prozent der EU-Emissionen. Bleiben zum anderen, mit etwa 55 Prozent, die Emissionen aus den vielen Kleinquellen, vor allem im Verkehr; in den Gebäuden zur Heizung und Klimatisierung; in der Landwirtschaft, den vielen Tieren, Ställen und Jauchegruben. Die Verantwortung dafür blieb bei den Nationalstaaten in der EU, jedem wurde individuell ein Teil zugerechnet – vollzogen in der „Effort Sharing Directive“ (ESD) der EU. Also rechtsförmig durchsetzbar – anders als die Verpflichtungen, die man der UN-Ebene gegenüber (im gleichen Sinne) eingegangen ist. Die ESD-Verpflichtungen sind somit ernst. Ihnen kann man nicht, wie bei freiwilligen Zielen, mit einem bedauernden Schulterzucken entkommen.

Seit dem 15. Januar 2018 ist bekannt: Deutschland ist im Klima-Obligo. In diesem Sinne hat die Bundesrepublik eine rechtlich verbindliche Begrenzungsverpflichtung für acht Jahre. Sie wurde selbst in Fachkreisen verdrängt durch das rechtlich unverbindliche Punktziel der Bundesregierung für das Jahr 2020, über das fast ausschließlich gesprochen wird. Die Begrenzungsverpflichtung unter der ESD ist obendrein finanziell »bewehrt«. Am Ende der Periode wird Deutschland, nämlich gefragt: „Hast du auch so viele Rechte, wie von deinem Staatsgebiet aus emittiert wurde (nach Abzug der Emissionen im ETS-Sektor, also vor allem der großen Kraftwerke mit Kohle und Gas als Brennstoff), vorzuweisen?“ Dann schlägt die Stunde der Wahrheit – das wird

so etwa 2022 der Fall sein, Buchhaltungsprozesse brauchen ihre Zeit.

Hohe Mehrausgaben in Sicht

Kann die Bundesregierung Emissionsrechte nicht in hinreichender Menge vorweisen, weil sie sie als Freirechte erhalten hat, muss sie welche zukaufen – und die haben ihren Preis. Derzeit liegt er bei rund 20 Euro pro Tonne und wird bis 2022 auf etwa 30 Euro pro Tonne klettern – da sind sich die Expert(inn)en einig. Um ganz genau zu sein: Da das alles im Vorhinein absehbar ist, wird die Bundesregierung klugerweise vorab ihren wahrscheinlichen Schuldenstand errechnen und im Vorhinein Emissionsrechte hinzukaufen. Anders gesagt: Auch wenn erst 2022 abgerechnet wird, fallen allfällige Mehrausgaben für die (absehbare) Begrenzungsüberschreitung heute und alsbald an. Das bedeutet, und das ist neu: Mit der Überschreitung der Klimagas-Budget-Grenze, dem Übertritt ins Obligo, ist das Versagen bei der Klimagas-Minderung haushaltsrelevant für den Bund geworden. Deutschland überschreitet bereits seit 2016 die vorgegebene Grenze (3) und kumuliert gegenwärtig Zusatzlasten auf Zusatzlasten (4), für die der Bundeshaushalt aufkommen muss. (5) Eingestellt ist das allerdings noch nicht – das Defizit betrifft neue Akteurinnen und Akteure in Berlin. Der Finanzminister ist aber dabei zu realisieren, dass die laxen Klimapolitik, vor allem im Verkehr, das Nachgeben gegenüber den Autoherstellern, *uno actu* ein Griff in seine Taschen ist. Die unter den Ressortchefs eher schwache Umweltministerin hat so urplötzlich mit dem Finanzminister einen starken Bruder bekommen. Der Bundesrechnungshof kann

nicht umhin, den laissez-faire-Stil einiger Ressorts im Klimaschutz, zum Beispiel die Klientel-Politik in der Landwirtschaft, für sich als Prüffall zu akzeptieren. Es geht jetzt um Geld, um viel Geld.

In Berlin werden sich, wenn die neue Situation erst einmal wahrgenommen worden ist, neue Interessenkonstellationen zwischen den Ressorts der Bundesregierung ergeben. So fragt man sich zum Beispiel, zu wessen Lasten es gehen soll, wenn die PKW-Hersteller über alle Leisten schlagen und daran weder vom zuständigen Ressort, dem Verkehrsministerium, noch vom Treuhänder der CO₂-basierten Kfz-Steuer, dem Finanzminister, gehindert werden? Das Umweltministerium hat dafür nicht das Geld und vermag auch nicht den Übeltäter(inne)n in die Speichen zu greifen. So wird es wohl darauf hinauslaufen, dass das Prinzip gilt: Wer bestellt, zahlt. „Bestellen“ heißt hier: wer die Klientel seines Ressorts »einfach machen lässt«, ohne Rücksicht auf resultierende finanzielle Verpflichtungen. Beim Verkehr läuft es darauf hinaus: Was die Kfz-Hersteller mit ihren faktischen Überschreitungen der spezifischen CO₂-Flottenwerte an Verwendung von Haushaltsmitteln provozieren, das steht weniger für die

Instandsetzung von Straßen und Brücken zur Verfügung. Es gilt das Ressortprinzip, nun als Prinzip der ressortinternen kommunizierenden Röhren.

Hätten der Bundesrechnungshof, der Finanzminister und der Normenkontrollrat diese Lektion bereits gelernt, würden sie nicht zuwarten, bis das Kind endgültig in den Brunnen gefallen ist. Deutschland ist zwar klar im Bereich der Überschreitung, aber das Ausmaß zusätzlicher Überschreitung durch heutige Entscheidungen (oder Nicht-Entscheidungen) ist ja nicht besiegelt, sondern noch erheblich beeinflussbar. _____

Anmerkungen

- (1) www.tagesspiegel.de/wirtschaft/co2-bilanz-deutschland-verpasst-auch-klimaziel-der-eu/20877780.html
- (2) www.klimaretter.info/politik/hintergrund/24196-deutschland-verfehlt-auch-eu-klimaziel
- (3) www.tagesspiegel.de/politik/zu-viel-co2-emissionen-klimapolitik-wird-zum-milliardenrisiko-fuer-bundshaushalt/22724904.html
- (4) www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Abschaetzung-des-Zukaufs-von-AEA-bis-2030.pdf
- (5) www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf

Zum Autor

Hans-Jochen Luhmann, geb. 1946, Mathematiker und Ökonom, ist Emeritus am Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie und beschäftigt sich seit mehr als 25 Jahren mit ökonomischen Instrumenten.

Kontakt

Dr. Hans-Jochen Luhmann
E-Mail jochen.luhmann@wupperinst.org
