

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Oliver Krischer, Hans-Josef Fell, Bettina Herlitzius, Winfried Hermann, Ulrike Höfken, Bärbel Höhn, Dr. Anton Hofreiter, Sylvia Kotting-Uhl, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Ingrid Nestle, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann Ott, Dorothea Steiner, Markus Tressel, Daniela Wagner, Dr. Valerie Wilms und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

A. Problem

Trotz des Treibhausgasemissionshandels sind in Deutschland etwa 27 neue Kohlekraftwerke in Bau, genehmigt oder in Planung. Diese Kraftwerke sind gekennzeichnet durch einen vergleichsweise geringen Effizienzgrad von ca. 45 Prozent und einer hohen Emission an CO₂ und anderen Schadstoffen. Würden alle Projekte realisiert, ist von einer CO₂-Emission von über 170 Mio. t CO₂ pro Jahr auszugehen. Damit würde das nationale Klimaschutzziele von minus 40 Prozent bis 2020 gefährdet und angesichts einer Laufzeit von über 40 Jahren ein hoher Sockel an klimaschädlichen CO₂-Emissionen bis Mitte des Jahrhunderts festgeschrieben. Die in der EU vereinbarte und vom Weltklimarat als erforderlich angesehene Senkung der Klimagasemissionen um 80 bis 95 Prozent bis 2050 wäre nicht erreichbar.

Der Bau neuer Kohlekraftwerke verstößt zudem gegen den Beschluss der UN-Umweltministerkonferenz zur Vermeidung der Quecksilberemission. Steinkohlekraftwerke setzen pro Betriebsstunde knapp 40 g Quecksilber frei. Die Jahresemission allein der neu geplanten Steinkohlekraftwerke würde sich auf über 8 000 Tonnen summieren.

Darüber hinaus behindert der Neubau grundlastorientierter und unflexibler Kohlekraftwerke den zukunftsfähigen Umbau der Energieversorgung und die Stärkung der Energieeffizienz. Aus energie- und klimapolitischen Gründen muss die Stromversorgung künftig insbesondere auf dem Ausbau erneuerbarer Energien und ergänzender flexibler Mittel- und Spitzenlastkraftwerke basieren. Der Neubau von Kohlekraftwerken festigt dagegen die überkommene ineffiziente und klimaschädliche Energieinfrastruktur.

B. Lösung

Durch die Festsetzung eines Mindestwirkungsgrads für Kohle- und Gaskraftwerke wird ein neuer Standard für die Errichtung fossil befeuerter Kraftwerke geschaffen. Damit wird sichergestellt, dass nur noch besonders effiziente Kraftwerkstechnologien genehmigungsfähig sind und dass die Energieeffizienz des Kraftwerkbestands sukzessive verbessert wird. Dies führt zum einen zu einer Senkung des Verbrauchs energetischer Rohstoffe. Zum anderen werden die

CO₂-Emissionen verringert und Kapazitäten für die nach 2020 erforderliche weitere Absenkung der Klimagasfreisetzung geschaffen.

C. Alternativen

Keine. Der Treibhausgasemissionshandel hat als Lenkungsinstrument bei der Kraftwerksplanung nicht die erforderliche Wirkung hin zu effizienten und CO₂-armen Kraftwerken entfaltet.

Als Alternative zur Einführung eines Mindestwirkungsgrads für fossil befeuerte Kraftwerke wäre die Einführung eines CO₂-Grenzwertes denkbar. Dies ist jedoch aus europarechtlichen Gründen nicht möglich.

D. Kosten

Bund, Länder und Gemeinden werden durch die Novellierung nicht mit Kosten belastet.

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. August 2009 (BGBl. I S. 2723) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. § 5 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 4 wird gestrichen.

b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz 2 eingefügt:

„(2) Die Pflicht nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 ist bei stromerzeugenden Feuerungsanlagen, einschließlich Gasturbinenanlagen, die

1. mit Kohle oder gasförmigen Brennstoffen betrieben werden und
2. eine Feuerwärmeleistung von mindestens 50 Megawatt erreichen,

nur dann erfüllt, wenn sie einen elektrischen Mindestwirkungsgrad von 58 Prozent erreichen. Abweichend hiervon gilt bei Anlagen, die mit Kraft-Wärme-Kopplung betrieben werden die Pflicht als erfüllt, wenn sie einen Gesamtnutzungsgrad von mindestens 75 Prozent gerechnet auf das Jahr erreichen. Der Gesamtnutzungsgrad gibt das Verhältnis von Energieeinsatz und Energienutzung in Form von Wärme und Strom an.“

2. In § 67 wird folgender Absatz 11 angefügt:

„(11) Anlagen nach § 5 Absatz 2, die vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes] nach diesem Gesetz genehmigt oder nach Absatz 2 angezeigt wurden, müssen nach dem 31. Dezember 2015 so errichtet und betrieben werden, dass der in § 5 Absatz 2 genannte elektrische Mindestwirkungsgrad

1. 38 Prozent beträgt, soweit Strom durch den Einsatz von Steinkohle gewonnen wird, oder
2. 36 Prozent beträgt, soweit Strom durch den Einsatz von Braunkohle gewonnen wird.

Nach dem 31. Dezember 2020 gilt für die in Satz 1 Nummer 1 genannten Anlagen ein elektrischer Mindestwirkungsgrad von 40 Prozent und für die in Satz 1 Nummer 2 genannten Anlagen ein elektrischer Mindestwirkungsgrad von 38 Prozent.

Für die weiteren Anlagen nach § 5 Absatz 2, die vor dem ... [einsetzen: Datum des Tages nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes] nach diesem Gesetz genehmigt oder nach Absatz 2 angezeigt wurden, gilt nach dem 31. Dezember 2015 ein elektrischer Mindestwirkungsgrad von 40 Prozent.

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 2. Dezember 2009

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

A. Allgemeines

Der ungebremst voranschreitende Klimawandel wird maßgeblich mit verursacht durch die in der Energieversorgung produzierten Treibhausgase. Kohlekraftwerke stehen mit ihrer hohen spezifischen Emission an klimaschädlichem Kohlendioxid im Zentrum der Diskussion. Eine wesentliche Ursache dafür ist die im Vergleich mit anderen Technologien geringe Effizienz der Anlagen. Während moderne Gaskraftwerke einen elektrischen Wirkungsgrad von bis zu 58 Prozent erreichen, erzielen selbst bei hochmodernen Kohlekraftwerken ein elektrischen Wirkungsgrad von lediglich 46 Prozent.

Der Bau neuer Kohlekraftwerke führt über Jahrzehnte hinweg zu einem hohen Sockel an CO₂-Emissionen und steht dem Ausbau hocheffizienter Stromerzeugungstechnologien entgegen. Das Ziel, die nationalen Kohlendioxidemissionen bis 2020 um mindestens 40 Prozent und bis 2050 um mindestens 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu erreichen. Der Neubau von Kohlekraftwerken ist aus klimapolitischen Gründen daher nicht vertretbar. Der Treibhausgasemissionshandel allein erzielt nicht die erforderliche Lenkungswirkung und muss durch flankierende ordnungsrechtliche Maßnahmen ergänzt werden.

Vorliegender Gesetzentwurf streicht daher die bislang geltende Privilegierung im Bereich der Energieeffizienz für solche Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen. Durch die Änderung haben auch die genannten Anlagen Energie stets sparsam und effizient zu verwenden.

Konkretisiert wird das Erfordernis der Energieeffizienz durch die Einführung von elektrischen Mindestwirkungsgraden für neue Kohle- und Gaskraftwerke. Diese Anlagen haben im Betrieb einen elektrischen Mindestwirkungsgrad in Höhe von 58 Prozent (netto) sowie einen Mindestjahresnutzungsgrad von 75 Prozent für Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen einzuhalten. Hierdurch wird gewährleistet, dass der bei der Stromerzeugung verursachte CO₂-Ausstoß auf das erforderliche Mindestmaß begrenzt und nur noch hocheffiziente fossil befeuerte Stromerzeugungsanlagen genehmigungsfähig sind.

Weiterhin regelt der Gesetzentwurf die technische Anpassung des bestehenden Kraftwerksparks. In Bezug auf elektrische Mindestwirkungsgrade sind Gas oder Kohle verwendende Altanlagen so zu betreiben, dass der durchschnittliche technische Stand der 70er Jahre eingehalten wird. Dies gilt unabhängig davon, ob sie mit oder ohne Kraft-Wärme-Kopplung betrieben werden. Auch KWK Altanlagen haben die genannten elektrischen Mindestwirkungsgrade zu beachten. Demnach haben Steinkohle verwendende Anlagen ab dem 1. Januar 2016 einen elektrischen Mindestwirkungsgrad von 38 Prozent einzuhalten. Für Braunkohle verwendende Anlagen gilt ab dem genannten Datum ein elektrischer Mindestwirkungsgrad von 36 Prozent. Die übrigen Anlagen, insbesondere Gaskraftwerke, haben ab dem genannten Datum einen elektrischen Mindestwirkungsgrad von 40 Prozent zu erreichen.

Zur fortschreitenden technischen Anpassung des Kraftwerksparks an die Erfordernisse des Klimawandels erhöhen sich die einzuhaltenden elektrischen Mindestwirkungsgrade für Stein- und Braunkohle verwendende Anlagen ab dem 1. Januar 2021 auf 40 bzw. 38 Prozent.

B. Einzelbegründung

Zu Artikel 1

Zu Nummer 1

Zu Buchstabe a (§ 5 Absatz 1 Satz 4)

Die Änderung streicht die bislang für Energieeffizienz geltende Privilegierung für Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen. Nach dem geltenden Bundesimmissionschutzgesetz (BImSchG) müssen genehmigungsbedürftige Anlagen grundsätzlich so betrieben werden, dass Energie sparsam und effizient verwendet wird, § 5 Absatz 1 Satz 1 Nummer 4. Dies gilt nach der gestrichenen Vorschrift jedoch nicht für Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen. Diese Privilegierung für besonders umweltschädliche und den Klimawandel vorantreibende Anlagen steht im Widerspruch zu den nationalen und internationalen Klimaschutzverpflichtungen und ist europarechtlich nicht vorgegeben. Sie ist daher zu streichen. Auch Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen sollen Energie stets sparsam und effizient zu verwenden haben.

Der bislang geltende Ausschluss von Energieeffizienzanforderungen für solche Anlagen ist europarechtlich nicht notwendig. Artikel 9 der IVU-Richtlinie (Richtlinie 2008/1/EG; geändert durch Artikel 26 der Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG)), sieht lediglich ein Verbot von Emissionsgrenzwerten für direkte Emissionen von Treibhausgasen (mit Ausnahme von lokal erheblichen Emissionen) vor. Mindestwirkungsgrade sind keine Grenzwerte für Emissionen.

Die bislang in § 5 Absatz 1 Satz 4 normierte Privilegierung geht daher über die in Artikel 26 der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehenen Einschränkungen hinaus.

Dies ergibt sich deutlich aus Artikel 26 Unterabsatz 2 der Emissionshandelsrichtlinie. Diese Regelung sieht ausdrücklich vor, dass es Mitgliedstaaten freistehe, für Anlagen, die dem Emissionshandel unterliegen, „keine Energieeffizienzanforderungen in Bezug auf Verbrennungseinheiten oder andere Einheiten am Standort, die Kohlendioxid ausstoßen, festzulegen.“ Im Umkehrschluss folgt daraus, dass die Mitgliedstaaten trotz des Handelssystems Anforderungen an die Energieeffizienz beibehalten können. Ihnen steht es aber frei, dies nicht zu tun.

Diese Regelung ist insbesondere vor dem Hintergrund des Artikels 3 Satz 1d) der IVU-Richtlinie zu sehen, nachdem Anlagen so zu betreiben sind, dass Energie effizient verwendet wird. Zu dieser europarechtlich vorgegebenen Grundpflicht der IVU-Richtlinie wurde im Rahmen der europäischen Gesetzgebung zum Emissionshandel gerade kein zwingender Ausnahmeverbehalt für den Emissionshandel

unterliegende Anlagen eingefügt. Demnach kann die Anforderung der Energieeffizienz auch weiterhin für alle Anlagen, die der IVU-Richtlinie unterliegen, gelten. Dies gilt unabhängig davon, ob sie gleichzeitig dem Emissionshandel unterliegen oder nicht. Den Mitgliedstaaten steht es daher frei, solchen Anforderungen an die Energieeffizienz gesetzlich zu normieren. Diese sind auch notwendig, um die Gefahren des Klimawandels einzudämmen.

Dem in Artikel 26 der Emissionshandelsrichtlinie genannten Verbot von CO₂-bezogenen Grenzwerten wird durch die beibehaltenen Sätze 2 und 3 des § 5 Absatz 1 BImSchG weiterhin Rechnung getragen.

Zu Buchstabe b (§ 5 Absatz 2 – neu)

Durch die Änderung werden elektrische Mindestwirkungsgrade für Kohle- und Gaskraftwerke eingeführt (§ 5 Absatz 2 neu). Die neu eingefügte Vorschrift konkretisiert dabei die Grundpflicht der sparsamen und effizienten Energieverwendung nach § 5 Absatz 1 Nummer 4. Europarechtliche Vorgaben stehen dem nicht entgegen (siehe zu Artikel 1 Nummer 1 Buchstabe a).

Klarzustellen ist, dass die Konkretisierung im neuen Absatz 2 nicht auch die Festlegung weiterer, auf § 5 Absatz 1 Nummer 4 BImSchG basierender Pflichten an den Betrieb von Anlagen ausschließt. Wie bislang kann die genannte Grundpflicht bspw. durch Rechtsverordnung (insbesondere § 7 Absatz 1 Nummer 2a BImSchG) ausgefüllt werden.

Satz 1 legt den elektrischen Wirkungsgrad für Kohle- und Gaskraftwerke auf ein Mindestmaß von 58 Prozent netto, d. h. abzüglich des Eigenverbrauchs der Kraftwerke, fest. Moderne Gaskraftwerke können diesen elektrischen Wirkungsgrad erreichen. Soweit daraus folgt, dass der Neubau von Kohlekraftwerken nicht möglich ist, ist dies zum Schutz der Umwelt und insbesondere des Klimas notwendig. Es ist der Energieträger zu verwenden, der unter Ausnutzung des höchsten Wirkungsgrades die geringste Umweltbelastung hervorruft.

Neue Kraftwerke sind daher solange nicht genehmigungsfähig, wie der normierte elektrische Mindestwirkungsgrad nicht erreicht werden kann. Grundsätzlich gelten die an Anlagen zu stellenden Grundpflichten für alle Anlagen die unter das Immissionsschutzrecht fallen. Aufgrund der Übergangsregelung in § 67 BImSchG (neu; siehe zu Artikel 1 Nummer 2) wird sichergestellt, dass Kohlekraftwerke, die bereits betrieben werden, nicht einen Mindestwirkungsgrad von 58 Prozent erreichen müssen. Die Effizienzanforderung gilt daher nur für die Neuinbetriebnahme von Kohlekraftwerken.

Satz 2 (neu) legt einen Jahresnutzungsgrad für Stromerzeugungsanlagen, die Nutzwärme auskoppeln (Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen) von mindestens 75 Prozent fest. Die gleichzeitige Erzeugung von Strom und Wärme erhöht die Effizienz der Energieerzeugung und senkt den Verbrauch fossiler Brennstoffe und den Ausstoß von umwelt- und klimaschädlichen Gasen. Sie führt aber technikbedingt zu geringeren elektrischen Wirkungsgraden und bedarf daher einer gesonderten Regelung. Für Neuanlagen, die mit KWK betrieben werden, gilt daher nicht der elektrische Mindestwirkungsgrad nach Satz 1, sondern der auf das Jahr gerechnete Gesamtnutzungsgrad (Jahresnutzungsgrad) der Anlage (für Altanlagen siehe zu Nummer 2). Als Maßstab für die

Effizienz von Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen ist der Jahresnutzungsgrad üblich. Ein entsprechender Wert von 75 Prozent wird nur von hocheffizienten Anlagen mit hohem Wärmeauskopplungsgrad erreicht. Satz 3 definiert den auf das Jahr gerechneten Gesamtnutzungsgrad als das Verhältnis der gesamten genutzten Energieabgabe (Summe von Strom- und Wärmeabgabe) zum Energieeinsatz.

Die Regelung ist verfassungsgemäß. Da nur die Neuinbetriebnahme von Kraftwerken betroffen ist, ist ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht des Artikels 14 des Grundgesetzes (GG) nicht gegeben (für Altanlagen siehe zu Artikel 1 Nummer 2). Der Schutzbereich des Artikels 14 umfasst das Erworbene, nicht den Erwerb.

Soweit die Berufsfreiheit nach Artikel 12 GG betroffen ist, kann ein Eingriff in die Berufsausübung gegeben sein. Energieversorgungsunternehmen oder natürliche Personen, denen es verwehrt ist, ein Kohlekraftwerk neu in Betrieb zu nehmen, sind jedoch nicht in ihrer Berufswahl betroffen. Kohlekraft stellt nur einen Teilbereich des Wirtschaftsbereiches Energieversorgung dar. Soweit der Neubau von Kohlekraftwerken nicht möglich ist, ist es weiterhin zulässig, andere Kraftwerke zu verwenden. (vgl. zum entsprechenden Diskurs Bereich des Verbots des Neubaus von Atomkraftwerken: Kühne, NJW, 2002, 1458, 1461 sowie Fn. 35.). Ein möglicher Eingriff ist daher durch sachgerechte und vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls legitimiert (Maunz/Dürig, GG, Artikel 12 Rn. 335). Dem Gesetzgeber kommt hier ein weiter Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum zu (Beck-OK, GG, Artikel 12 Rn. 88). Rechtfertigungsgrund ist vorliegend der Klimaschutz. Umweltschutz ist wichtiges Gemeinschaftsgut (vgl. Artikel 20a GG). Die im Gefährdungspotential unbestrittenen Auswirkungen eines ungebremsten Klimawandels sowohl für Mensch, Natur als auch Sachen sind als hinreichende Rechtfertigungsgründe in einen Eingriff des Rechts auf Berufsfreiheit zu sehen.

Zu Nummer 2 (§ 67 Absatz 11)

Der neu eingefügte Absatz 11 bestimmt die Übergangsvorschriften für bestehende oder sich im Bau befindliche Anlagen (Altanlagen). Durch den Verweis auf § 5 Absatz 2 wird deutlich, dass die genannten elektrischen Mindestwirkungsgrade je nach Kraftwerkstyp auch von Altanlagen einzuhalten sind, die mit Kraft-Wärme-Kopplung betrieben werden. Nach Satz 1 gilt ab dem 1. Januar 2012 für Anlagen, die zur Stromerzeugung Steinkohle verwenden ein elektrischer Mindestwirkungsgrad von 38 Prozent. Für Braunkohle verwendende Anlagen ist ab dem genannten Datum ein Mindestwirkungsgrad von 36 Prozent einzuhalten. Die genannten Mindestwirkungsgrade liegen damit geringfügig über dem technischen Standard der siebziger Jahre (Stand 1970: 32 Prozent elektrischer Mindestwirkungsgrad für Braunkohle und 36 Prozent elektrischer Mindestwirkungsgrad für Steinkohle; Quelle: Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit, 2009, S. 18). Durch die weitgehenden Übergangsfristen ist die Verhältnismäßigkeit gewahrt. Die auf Dynamik angelegten Grundpflichten des BImSchG erlauben eine stetige Anpassung der Anlagen an technische Erneuerungen und Erfordernisse des Umweltschutzes.

Satz 2 der Vorschrift schreibt eine Erhöhung der Mindestwirkungsgrade um jeweils 2 Prozent ab dem 1. Januar 2020 vor. Ab diesem Zeitpunkt haben Stein- und Braunkohle ver-

wendende Großfeuerungsanlagen einen elektrischen Mindestwirkungsgrad von 40 bzw. 38 Prozent einzuhalten. Eine stetige, aber verhältnismäßige Anpassung der zu verwenden Technik an die Erfordernisse des Klimaschutzes wird hierdurch gewährleistet.

Satz 3 der Vorschrift sieht eine Übergangsregelung für die weiteren Anlagen (insbesondere Gaskraftwerke) vor. Die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes genehmigten Altanlagen haben danach ab dem 1. Januar 2012 einen elektrischen Mindestwirkungsgrad von 40 Prozent zu erreichen. Dies entspricht hinsichtlich der elektrischen Mindestwirkungsgrade dem durchschnittlichen Stand der Anlagen von 1970 (Umweltbundesamt, Klimaschutz und Versorgungssicherheit, 2009, S. 18).

