

Die Länderklausel im CCS-Gesetz (KSpG) Endgültiger Ausschluss von unterirdischen CO₂-Lagern?

Rechtsgutachten von Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen, September 2011

Im Auftrag von: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Greenpeace e.V.

Zusammenfassung

Welche Chancen haben die Bundesländer, die Lagerung von Kohlendioxid auf ihrem Gebiet zu verhindern? Greenpeace und der BUND haben ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, um diese umstrittene Frage zur Wirksamkeit der sogenannten Länderklausel im CCS-Gesetz zu klären.

Hintergrund für die Diskussion sind die starken Proteste gegen die Technologie zur Abscheidung und Lagerung von CO₂ (kurz CCS) und insbesondere gegen die Einrichtung von CO₂-Endlagern in den betroffenen Bundesländern. Schleswig-Holstein und Niedersachsen haben deshalb ein Veto-recht für die Bundesländer eingefordert, wenn sie solche Endlager auf ihrem Gebiet ausschließen wollen. Entsprechend findet sich nun im Entwurf zum „Gesetz zur Demonstration und Anwendung von Technologien zur Abscheidung, zum Transport und zur dauerhaften Speicherung von Kohlendioxid“ (CCS-Gesetz) ein Passus, der eine solche Ausschlussmöglichkeit für einzelne Gebiete erlaubt (§ 2 Abs. 5):

„Die Länder können durch Landesgesetz bestimmen, dass eine Erprobung und Demonstration der dauerhaften Speicherung nur in bestimmten Gebieten zulässig ist oder in bestimmten Gebieten unzulässig ist.“

Das CCS-Gesetz soll am 23. September endgültig vom Bundesrat verabschiedet werden. Umsetzungsfrist für die europäische CCS-Richtlinie von 2009, auf die das Gesetz zurückgeht, war der 25. Juni 2011. Nach der EU-Richtlinie sind allerdings verschiedene Umsetzungsmöglichkeiten für die Mitgliedsstaaten gegeben. Auch der Ausschluss der CCS-Technologie wäre möglich.

BUND und Greenpeace lehnen die CCS-Technologie und den Gesetzentwurf ab. Die CCS-Technologie ist unausgereift, ineffizient und leistet auf absehbare Zeit keinen Beitrag zum Klimaschutz. Im Gegenteil: Sie dient als Alibi, um die klimaschädliche Kohleverstromung weiterhin zu legitimieren. Verschiedene Gutachten, unter anderem des BUND, haben die großen Risiken für Mensch und Umwelt insbesondere durch die unterirdische CO₂-Verpressung beschrieben.¹

Vor allem die betroffenen Landesregierungen in Kiel und Hannover versprechen nun mit Verweis auf die Länderklausel, dass CO₂-Lager sicher auszuschließen seien und wollen entsprechende Landesgesetze erlassen.² Laut der Staatssekretärin im schleswig-holsteinischen Wirtschaftsministerium, Tamara Zieschang, seien die am Gesetzestext mitarbeitenden Juristen einhellig zu dem Schluss gekommen, dass mit der Klausel die „CCS-Speicherung“ komplett für Schleswig-Holstein

¹ Vgl. Greenpeace- und BUND-Positionen zu CCS bzw. die geologischen Gutachten des BUND zu den Auswirkungen von CO₂-Endlagern (on- und offshore): www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/klima_energie/co2_endlagerung und www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/CO2-Endlager_-_Keine_Loesung_sondern_Risiko.pdf

² Brandenburg will als inzwischen einziges Bundesland grundsätzlich noch CCS-Versuche zulassen, lehnt daher aber die Länderklausel ab.

ausgeschlossen werden und sie auch auf dem Rechtsweg durch mögliche künftige Antragsteller nicht angefochten werden könne.³

Nach dem nun vorliegenden BUND/Greenpeace-Gutachten sind solche Aussagen nicht mehr zu halten. Die Expertise kommt zu dem Ergebnis, dass die Länderklausel auf Dauer keine rechtliche Sicherheit bietet, um CO₂-Lager in einem Bundesland oder mit Auswirkungen auf das Bundesland zu verhindern. Vielmehr bietet die Länderklausel-Regelung in mehrfacher Hinsicht keine ausreichende Rechtssicherheit:

- **Lagerstätten können faktisch zunächst nur für sechs Jahre ausgeschlossen werden:** Das aktuelle CCS-Gesetz soll zunächst einen rechtlichen Rahmen für die „Erprobung und Demonstration“ der Technologie liefern.⁴ Für Ende 2017 ist eine Evaluation vorgesehen, nach der ein endgültiges CCS-Gesetz erlassen werden kann (§ 44). Die Karten für oder gegen CO₂-Lager könnten dann politisch und rechtlich neu gemischt werden.
- **Die kleinteiligen Entscheidungen, die zum Ausschluss der geologischen Stätten für die CO₂-Lagerung notwendig sind, machen die einzelnen Verbote angreifbar (Abwägungsfehler).** Die CO₂-Lagerung ist nicht pauschal für das Landesgebiet auszuschließen, sondern ein Landesgesetz muss für jede potenzielle Lagerstätte eine objektive, nachvollziehbare Abwägung treffen. Das bedeutet nicht nur ein aufwändiges Verfahren, was angesichts der von Greenpeace dargestellten über 400 möglichen Lagerstätten im Bundesgebiet deutlich wird.⁵ Es bedeutet vor allem, dass jede einzelne Abwägungsentscheidung für den Ausschluss einer Lagerstätte gerichtlich angefochten werden kann (inzidente Überprüfung). Ein Argument dafür könnte beispielsweise sein, dass die kritische Bewertung einer Lagerstätte durch die Landesregierung im Widerspruch zu einer ursprünglich positiven Bewertung für CO₂-Lagerung durch die Bundesbehörden steht.
- **Die Länderklausel ist verfassungsrechtlich angreifbar, was ihre dauerhafte Geltung zweifelhaft macht.** Es scheint heute wahrscheinlich, dass aufgrund der Gesamtkonzeption des Gesetzes mit der Evaluation 2017 ein neues CCS-Gesetz für die großindustrielle Anwendung von CCS geschaffen wird. Aus verfassungsrechtlichen Erwägungen (Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Lastenteilung, Ausscheren aus der Kompetenzordnung) ist nicht davon auszugehen, dass die Länderklausel in einem neuen Gesetz Bestand hätte. Den darauf beruhenden Landesgesetzen – die analog selbst eine Evaluationsklausel enthalten müssten – würde damit die Grundlage entzogen. Umso mehr würde, wie oben geschildert, eine gerichtliche Überprüfung der ursprünglichen Ausschlussentscheidung und der Landesgesetze selbst möglich.
- **Die Bundesländer können CO₂-Lagerung unter dem Meer nicht verhindern, obwohl dies gravierende Auswirkungen für Anrainerländer haben könnte.** Gerade aufgrund der mangelnden Akzeptanz bei der betroffenen Bevölkerung und den Landesregierungen rückt die Option der sogenannten Offshore-Lagerung, v. a. unter der Nordsee, vermehrt in den Blick. Nach dem CCS-Gesetz haben die Bundesländer aber keinerlei Mitentscheidungsrecht, sollten Lager in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone oder dem Festlandsockel geplant werden. Hier gilt Bundeszuständigkeit. Durch die unterirdischen Druckauswirkungen der CO₂-Verpres-

³ SHZ online, 2.9.11: <http://www.shz.de/nachrichten/lokales/schleswiger-nachrichten/artikeldetails/article/111/ccs-laenderklausel-was-kommt-nach-der-bundesrats-abstimmung.html>

⁴ BUND und Greenpeace halten den Demonstrationscharakter des Gesetzes allerdings aufgrund der bereits zulässigen Größe möglicher Projekte für konstruiert (s. Stellungnahmen zum Gesetzentwurf: http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/klima_und_energie/20100827_energie_ccs_gesetz_stellungnahme.pdf und www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/Greenpeace-Stellungnahme-CCS2010.pdf)

⁵ Greenpeace-CCS-Standort-Karte: http://www.greenpeace.de/fileadmin/gpd/user_upload/themen/klima/CO2-Lager-HuettenWerke.pdf

sung kann es aber in einem Radius von etwa 100 km um die Lagerstätten zum Aufstieg von stark salzhaltigen Wässern kommen. Diese haben das Potenzial, die Meeresumwelt und in der Nordsee insbesondere Naturschutzgebiete wie das Wattenmeer stark zu beeinträchtigen – mit allen mittelbaren negativen Folgen für Fischerei und Tourismus. Nicht zuletzt kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch Trinkwasservorkommen in Küstennähe gefährdet würden.⁶

- **Transport-Pipelines für Kohlendioxid von vielen hundert Kilometern Länge quer durchs Land können trotzdem gebaut werden.** Dagegen bietet die Länderklausel keine Handhabe, weil sie sich (europarechtlich durch die Vorgaben der CCS-Richtlinie beschränkt) nur auf die Kohlendioxid-Lagerung bezieht (bzw. beziehen kann). Würde es zu einer breiten Anwendung von CCS kommen, wäre ein großes Transportnetz notwendig, um das Kohlendioxid von den Quellen (v. a. Kohlekraftwerken) zu den Lagerstätten überwiegend im Norden Deutschlands bzw. in der Nordsee zu transportieren. Der Gesetzentwurf lässt grundsätzlich auch die Enteignung von Grundstücken zu, um den Leitungsbau zu ermöglichen (§ 4 Abs. 5).

Fazit

Die Länderklausel bietet nicht die versprochene Rechtssicherheit für die Bundesländer zum Abschluss der CO₂-Lagerung auf ihrem Gebiet. Greenpeace und der BUND fordern die Bundesländer deshalb und aufgrund der bestehenden Risiken der Technologie auf, den Entwurf zum CCS-Gesetz abzulehnen sowie insgesamt die Technologie nicht weiter zu fördern.

Als Alternative fordern der BUND und Greenpeace ein Verbotsgesetz für die Lagerung von CO₂. Die europäische CCS-Richtlinie lässt ausdrücklich zu, dass die EU-Staaten „keinerlei Speicherung auf Teilen oder der Gesamtheit ihres Hoheitsgebietes zulassen“ (Art. 4 Abs. 1). Die österreichische Bundesregierung hat sich dazu entschlossen, ein Gesetz zu erlassen, das die geologische Speicherung von CO₂, genau wie schon die Exploration des Untergrunds zu diesem Zwecke im ganzen Bundesgebiet verbietet. Ein solches Verbotsgesetz ist auch in Deutschland möglich und würde zumindest die zahlreichen Unsicherheiten durch die Behelfskonstruktion „Länderklausel“ verhindern.

Kontakt

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)

Tina Löffelsend
Leiterin Klima, Wirtschaft und Finanzen
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Tel. 030/275 86-433
tina.loeffelsend@bund.net
www.bund.net

Greenpeace e. V.

Anike Peters
Kampagnerin Klima & Energie
Große Elbstraße 39
22767 Hamburg
Tel. 040/306 18-310
anike.peters@greenpeace.de
www.greenpeace.de

⁶ Vgl. BUND-Gutachten zu den Auswirkungen der Offshore-Lagerung von Kohlendioxid in der Nordsee: www.bund.net/fileadmin/bundnet/publikationen/klima/20110817_klima_risiken_ccs_offshore.pdf