

Deutscher Kohleausstieg und EU-Klimapolitik

Warum der deutsche Alleingang den Klimaschutz unnötig verteuert

Dr. Moritz Bonn und Dr. Götz Reichert



Die Kohlekommission empfiehlt, bis Ende 2038 aus der Kohleverstromung in Deutschland auszusteigen, um nationale Klimaziele zu erreichen. Das cep stellt zu diesem Kompromiss fest:

1. Der deutsche Kohleausstieg entfaltet für sich genommen keine direkte klimapolitische Wirkung.
2. Der deutsche Kohleausstieg verschwendet ohne Notwendigkeit Ressourcen.
3. Der deutsche Kohleausstieg ist mit unnötigen Zusatzkosten für die öffentliche Hand verbunden.

1 Kohlekommission: Feststellungen und Empfehlungen zum Kohleausstieg

Die Bundesregierung berief im Juni 2018 die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ („Kohlekommission“) ein, „um einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die Gestaltung des energie- und klimapolitisch begründeten Strukturwandels in Deutschland herzustellen“. Am 26. Januar 2019 einigte sie sich auf ein Bündel an Maßnahmenempfehlungen, das u.a. einen Ausstieg aus der Kohleverstromung bis Ende 2038 in Deutschland vorsieht.¹

1.1 Feststellungen zur Ausgangslage

Die Kohlekommission trifft insbesondere folgende Feststellungen zur Ausgangslage für den Kohleausstieg:²

- Die CO₂-Emissionen der Energiewirtschaft sind seit 2013 stark rückläufig. Es ist davon auszugehen, dass sie bis 2030 auch ohne zusätzliche Maßnahmen signifikant sinken werden. Der Grund sei, dass ein Teil der heutigen Kohlekraftwerke vom Netz gehen wird, da sie ihre technische Lebensdauer erreichen und bei einem steigenden CO₂-Zertifikatepreis des EU-Emissionshandelssystems (ETS), steigenden Brennstoffpreisen, zunehmender Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien und verschärften Umweltauflagen voraussichtlich nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden können.
- Die meisten Untersuchungen gehen jedoch davon aus, dass allein dadurch die CO₂-Emissionen der Energiewirtschaft nicht ausreichend sinken werden, um das im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung³ festgelegte nationale Sektorziel der Energiewirtschaft für 2030 (CO₂-Reduktion um 175 bis 183 Mio. t CO₂) zu erreichen. Dies entspricht einer Verringerung um ca. 62% gegenüber 1990. Daher müssen die CO₂-Emissionen in der Energiewirtschaft weiter sinken.

1.2 Empfehlungen

Die Kohlekommission empfiehlt insbesondere folgende Maßnahmen für einen Kohleausstieg:⁴

- Zur Erreichung des nationalen Sektorziels 2030 für die Energiewirtschaft sollen die Kraftwerkskapazitäten zur Verstromung von Braun- und Steinkohle schrittweise stillgelegt werden, so dass 2030 am Markt die Leistung von Braunkohlekraftwerken maximal 9 Gigawatt (GW) und die von Steinkohlekraftwerken maximal 8 GW beträgt.
- Die Kohleverstromung soll bis Ende 2038 beendet werden.
- Stilllegungen sollen im Einvernehmen mit den Kraftwerksbetreibern gegen Entschädigung erfolgen.
- Die Entschädigung soll nicht mit einer Umlage auf den Strompreis, sondern aus Steuergeldern finanziert werden.
- Um die klimapolitische Wirksamkeit der Stilllegung von Braun- und Steinkohlekraftwerken auch im Rahmen des ETS sicherzustellen, soll Deutschland die Möglichkeit nutzen, ETS-Zertifikate entsprechend der eingesparten CO₂-Mengen durch Kraftwerksstilllegungen aus seinem nationalen Auktionsbudget zu löschen.

¹ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht vom 26. Januar 2019, S. 75.

² Ebd., S. 17 ff.

³ Bundesregierung, Klimaschutzplan 2050, Kabinettsbeschluss vom 14. November 2016, S. 8, 33 und 36, <www.bmu.de/publikation/klimaschutzplan-2050/>.

⁴ Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Abschlussbericht vom 26. Januar 2019, S. 72 ff.

2 Bewertung des cep

Ein politisch verordneter Ausstieg aus der Kohleverstromung in Deutschland bis Ende 2038 ist sachlich verfehlt. Die nicht in die EU-Klimagesetzgebung eingebettete Verfolgung nationaler Klimaschutzziele im Allgemeinen und der deutsche Kohleausstieg im Besonderen verschwenden wirtschaftliche Ressourcen, sind für sich genommen klimapolitisch unwirksam und mit enormen Kosten für die öffentliche Hand verbunden.

Der deutsche Kohleausstieg sowie das nationale Sektorziel für die Energiewirtschaft, mit dem er begründet wird, stellen einen nationalen Alleingang dar, der nicht mit den EU-Klimazielen und dem ETS in Einklang steht. Die CO₂-Emissionen der Energiewirtschaft sind bereits heute über das EU-Emissionshandelssystem (ETS)⁵ reguliert. Sie werden durch die Anzahl der ETS-Zertifikate EU-weit begrenzt und in Einklang mit den EU-Klimazielen jährlich abgesenkt. Wie die Kohlekommission selbst feststellt, ist ein signifikanter Rückgang der CO₂-Emissionen speziell der Energiewirtschaft bis 2030 auch ohne zusätzliche Maßnahmen allein schon aufgrund des steigenden CO₂-Preises für ETS-Zertifikate zu erwarten.

1. Der deutsche Kohleausstieg entfaltet für sich genommen keine direkte klimapolitische Wirkung.

Denn die durch die Stilllegung der Kohlekraftwerke in der deutschen Energiewirtschaft eingesparten CO₂-Emissionen werden über den Zertifikatehandel des ETS prinzipiell in andere EU-Länder und Branchen verlagert. Erst durch die Löschung einer entsprechenden Menge an ETS-Zertifikaten aus dem deutschen Auktionsbudget wird sichergestellt, dass EU-weit überhaupt CO₂ eingespart werden kann. Die Bundesregierung könnte sich daher genauso gut darauf beschränken, ETS-Zertifikate vom Markt zu nehmen, indem sie diese aufkauft oder die entsprechende ETS-Zertifikatmenge aus dem deutschen Auktionsbudget nicht versteigert. Der Kohleausstieg selbst ist überflüssig.

2. Der deutsche Kohleausstieg verschwendet ohne Notwendigkeit Ressourcen.

Denn er verhindert, dass CO₂ – gemäß dem marktwirtschaftlichen Mechanismus des ETS – dort eingespart wird, wo es am kostengünstigsten ist. Statt wie im ETS den Wettbewerb um die günstigsten CO₂-Vermeidungsoptionen zu fördern, werden die bei der Kohleverstromung anfallenden CO₂-Emissionen vorrangig vermieden. Dieses Vorgehen ist klimapolitisch unbegründet, da eine Tonne CO₂ aus einem Kohlekraftwerk nicht klimaschädlicher ist als eine Tonne CO₂, die von Gaskraftwerken oder Industrieunternehmen emittiert wird.

3. Der deutsche Kohleausstieg ist mit unnötigen Zusatzkosten für die öffentliche Hand verbunden.

Zum einen entgehen dem Staat durch die Löschung der ETS-Zertifikate Auktionseinnahmen in Milliardenhöhe; zum anderen müssen die Betreiber der Kohlekraftwerke für die Kraftwerksstilllegungen entschädigt sowie Verbraucher und Industrie für steigende Strompreise entlastet werden. Diese Gesamtkosten stehen in keinem Verhältnis zu den durch den Kohleausstieg jährlich speziell in Deutschland eingesparten CO₂-Emissionen.

⁵ Zu Ausgestaltung und Funktionsweise des ETS vgl. Bonn, M. / Reichert, G., Klimaschutz durch das EU-ETS – Stand und Perspektiven nach der Reform, cepInput 03/2018, <www.cep.eu/eu-themen/details/cep/klimaschutz-durch-das-eu-ets.html>.