



DEM ZIEL VERPFLICHTET II

CO₂-Mindestpreise für die Umsetzung des Kohleausstiegs:
Forderungen des WWF Deutschland

FORDERUNGEN DES WWF DEUTSCHLAND

Die Stilllegung von Kohlekraftwerken mit einem europäisch-regionalen CO₂-Mindestpreis im Stromsektor kombinieren

Der CO₂-Ausstoß in Deutschland ist seit 2009 kaum gesunken und die Bundesregierung wird 2020 sowohl das nationale Klimaschutzziel verfehlen, als auch ihre europäische Verpflichtung, den Treibhausgasausstoß Deutschlands in den nicht dem Emissionshandel (ETS) unterliegenden Sektoren um 14 % gegenüber 2005 zu verringern.

Die Klimaziele für das Jahr 2030 hat die Bundesregierung in Zielen für die einzelnen Sektoren festgelegt, allerdings ohne bislang aufzuzeigen, wie diese Ziele erreicht werden können. Auch aus diesem Grund blockiert sie bisher die für die Umsetzung des Pariser Klimaabkommens erforderliche Erhöhung des europäischen Klimaziels für 2030, also der sogenannten NDC (Nationally Determined Contribution) zum Pariser Abkommen.


Der Koalitionsvertrag sieht vor **a)** die Lücke zum 40 %-Reduktionsziel so schnell wie möglich durch Klimaschutzmaßnahmen zu schließen, **b)** das 2030-Klimaziel durch Maßnahmen in allen Sektoren abzusichern und dies **c)** durch einen rechtlichen Rahmen (Klimaschutzgesetz) verbindlich zu regeln. Mit dem Klimakabinett hat die Bundesregierung eine Struktur geschaffen, die es ihr möglich machen könnte, diese Aufgaben anzugehen – dies betrifft auch die Umsetzung des von der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB), auch „Kohlekommission“ genannt, erzielten Kompromisses.

Die Empfehlungen der Kohlekommission sind für das Jahr 2030 sehr konkret. Das von der Bundesregierung klar definierte Sektorziel für den Stromsektor hat diesen Erfolg möglich gemacht. Auch für den Strukturwandel hat die Kommission umfangreiche und klare Empfehlungen vorgelegt.

Allerdings lässt der Kommissionsbeschluss viele Fragen offen, die von der Bundesregierung jetzt in der Phase der Umsetzung konkret beantwortet werden müssen. Dazu zählt insbesondere die Gestaltung des Ausstiegspfad zum Jahr 2030 sowie die Frage, was man neben der Stilllegung von Kohlekraftwerken zu tun gedenkt. Eine Entscheidung blieb sie beispielsweise auch dazu schuldig, ob CO₂-Mindestpreise im Stromsektor eingeführt werden sollten oder nicht.

Gesellschaftlich werden derzeit unter der Überschrift CO₂-Bepreisung sehr unterschiedliche Vorschläge diskutiert, die von einer Besteuerung von fossilen Energieträgern bis hin zu einer Schaffung eines neuen Emissionshandelssystems (ETS) für den Mobilitäts- und Gebäudesektor (außerhalb des bestehenden europäischen Emissionshandels) reichen.

Die hier vorliegende Studie betrachtet dagegen ausschließlich den Stromsektor und ergänzt damit die Studie „DEM ZIEL VERPFLICHTET – CO₂-Mindestpreise im Instrumentenmix einer Kohle-Ausstiegsstrategie für Deutschland“ (WWF 2018) um die Auswirkungen eines CO₂-Preises in den Jahren 2025 und 2030 und die Ergebnisse der Kohlekommission.



Bei einer Umsetzung des Kohlekompromisses entlang der Kommissionsempfehlungen hat die Bundesregierung erhebliche Gestaltungsspielräume. Wie sie diese nutzt, wird darüber entscheiden, wie schnell und in welchem Ausmaß der CO₂-Ausstoß im Energiesektor gesenkt werden kann.

Auf Basis der vorliegenden Studie **plädiert der WWF Deutschland für eine Kombination von Kraftwerksstilllegungen mit einem europäischen regionalen CO₂-Mindestpreis als wirksamem Instrumentenmix für den Kohleausstieg in Deutschland**. Die vorliegende Studie untersucht die Wirkungen dieser Instrumente für die Jahre 2025 und 2030 in mehreren Szenarien.

Hintergrund

1. Der Emissionshandel sichert keinen stabilen und steigenden CO₂-Preis bis 2030.

Grundsätzlich begrüßen wir die mit der Reform des europäischen Emissionshandels für die Zeit nach 2020 geschaffenen neuen Mechanismen zum Abbau überschüssiger Zertifikate. Kurzfristig hat die Reform auch einen Anstieg des CO₂-Preises bewirkt. Allerdings ist nicht garantiert, dass sich dieser Preisanstieg mittel- und langfristig in ausreichender Höhe fortsetzt. Zum einen könnte ein neuer Überschuss aufgrund des Kohleausstiegspfads und des Erneuerbaren-Zubaus in mehreren Mitgliedstaaten entstehen; zum anderen ist der aktuelle Preisanstieg vor allem eine Folge der Einführung der Marktstabilitätsreserve, also stark verminderter Auktionsvolumina für Emissionszertifikate in den Jahren 2019 bis 2021. Folglich ist das aktuelle Preissignal eine Reaktion auf ein vorübergehend reduziertes Angebot. Vor allem da der aktuelle CO₂-Preis im Stromsektor keine langfristige Planungsperspektive bietet, sollte er durch einen steigenden CO₂-Mindestpreis ergänzt werden.

2. Mit der jüngsten Reform des Emissionshandels wurde die Gefahr der Emissionsverlagerung durch die Einführung zusätzlicher nationaler Maßnahmen (sog. Wasserbetteffekt) beseitigt.

Die Reform hat zwei Möglichkeiten geschaffen, dieses Risiko zu vermeiden: Zum einen werden ab 2023 überschüssige Zertifikate, die in der Marktstabilitätsreserve landen, gelöscht und damit alle aufgrund von nationalen Maßnahmen freigesetzten Zertifikate. Zum anderen können Mitgliedstaaten Zertifikate selbst löschen, wenn sie zusätzliche nationale Maßnahmen zur Emissionsminderung im Stromsektor beschließen. Damit wurde der Weg frei gemacht für ambitionierte Klimaschutzpolitik auf nationaler Ebene, auch in den Sektoren, die dem Emissionshandel unterliegen.

3. Die Beschlüsse der Kohlekommission allein leisten zu wenig zum Erreichen der Ziele des Pariser Abkommens.

Dafür ist eine ambitionierte Umsetzung der an vielen Stellen vagen Empfehlungen sowie eine Nutzung der Revisionsklauseln im Sinne der Pariser Klimaziele nötig. Zur Einführung eines CO₂-Mindestpreises hat die Kommission keine gemeinsame Position gefunden. Die Entscheidung liegt jetzt bei der Bundesregierung. Der von der Kommission vorgeschlagene Kohlekraftwerks-Stilllegungspfad allein ist nicht kompatibel mit einem Reduktionspfad, der nach dem Pariser Abkommen nötig wäre. Die Kommission hat zwar grundlegend anerkannt, dass Paris die Maßgabe ist und dass dafür Treibhausgasbudgets

auf Basis kumulierter Emissionen ausschlaggebend sind, jedoch schlägt sich dies in den Empfehlungen nicht nieder. Dies hätte in der kurzen Frist bis 2022 deutlich größere Anstrengungen erfordert oder ein deutlich früheres Enddatum. Der WWF hat in der Studie „ZUKUNFT STROMSYSTEM. Vom Ziel her denken. Kohleausstieg 2035“ dargelegt, wie ein Paris-kompatibler Ausstiegspfad aussehen kann, der mit Rücksicht auf die Strukturentwicklung der Regionen mit 2035 ein relativ spätes Enddatum ansetzt. Daher sollte die Bundesregierung das Instrument einer CO₂-Mindestbepreisung im Energiesektor und die Revisionszeitpunkte nutzen, um langfristig einen ambitionierteren CO₂-Reduktionspfad zu verankern. Zu den vorgesehenen Revisionszeitpunkten müssen Pfad und Enddatum mit Blick auf den internationalen Klimaschutzprozess (5-Jahres-Zyklen zur Verschärfung der Ziele) angepasst werden.

4. Der „stetige Reduktionspfad“, den die Kohlekommission ab 2023 empfiehlt, lässt viele Fragen unbeantwortet. Eine Kombination von Stilllegungen mit einem CO₂-Mindestpreis würde die Unsicherheit verringern.

Forderungen des WWF

Für die Energiewirtschaft wurde im Klimaschutzplan 2050 ein Treibhausgas-minderungsziel für 2030 von 61 bis 62 % (Basis 1990) gesetzt. Diese Minderung entspricht einem Zielniveau von ca. 180 Mio. t CO₂ im Jahr 2030. Das Sektorziel war wesentlicher Teil des Mandats der Kohlekommission und soll mit den Beschlüssen nun erreicht werden. Die vorliegende WWF-Studie legt dar, welchen Beitrag ein CO₂-Mindestpreis zur Umsetzung der Empfehlungen und der internationalen Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands leisten kann.

Wir fordern von der Bundesregierung, dass sie zusätzlich zu den von der Kohlekommission beschlossenen Stilllegungen (7 GW bis 2022 + 17 GW bis 2030) gemeinsam mit europäischen Nachbarländern einen CO₂-Mindestpreis einführt. Die Höhe des Mindestpreises muss sich dabei an den Klimazielen orientieren und im Jahr 2025 bei 40 € je Tonne liegen. Der WWF fordert eine schnellstmögliche Einführung des Mindestpreises mit zunächst mindestens 25 €, einen steilen Anstieg auf 40 € in 2025 und einen flacheren, aber stetigen Anstieg in den Folgejahren.

Die Einführung des CO₂-Mindestpreises auf der regionalen Ebene hat folgende Vorteile:

Klimapolitische Robustheit

Die Kombination aus Mindestpreis und Stilllegungen erhöht das Ausmaß und die zeitliche Treffsicherheit der Emissionsminderungen. Der Mindestpreis stellt sicher, dass die Emissionen zwischen 2022 und 2030 stetig sinken werden und sichert die Erreichung des Sektorziels ab. Zugleich ermöglicht er, dass das 40 %-Treibhausgas-minderungsziel, welches sich die Bundesregierung für 2020 gesetzt hatte, zumindest in der ersten Hälfte des nächsten Jahrzehnts erreicht werden kann.

Der Mindestpreis ist auch Garant einer vorausschauenden Klimapolitik: Spätestens im Jahr 2023 müssen auf internationaler Ebene entsprechend dem Paris-Abkommen die Ziele und Sektorziele verschärft werden (Global Stocktake). Die Revisionszeitpunkte (zum ersten Mal in 2023), die der Beschluss vorsieht, sollten daher ebenfalls im Sinne einer Ambitionssteigerung genutzt werden. Im Übrigen sinken in allen Szenarien mit einem europäisch-regionalen Mindestpreis die CO₂-Emissionen auch im europäischen Ausland.

Die Studie kommt außerdem zu dem Schluss, dass der Mindestpreis auch als **Absicherung gegen hohe Brennstoffpreisunterschiede** dient. Ohne ausreichende CO₂-Bepreisung wirken hohe Gas- und Steinkohlepreise negativ auf den Klimaschutz, da sie insbesondere die emissionsintensiven Braunkohlekraftwerke wirtschaftlicher machen.

Investitions- und Planungssicherheit

Mit dem fehlenden Preissignal bis 2017 hat die deutsche Klimapolitik eine Dekade verloren. Die ETS-Reform hat kurzfristig zu höheren CO₂-Preisen geführt, aber die Preisvolatilität bleibt bestehen. Etwa 80 % der Emissionen im Stromsektor haben ihre Ursache in der Verbrennung von Braun- und Steinkohle. Um rechtzeitig einen nachhaltigen Brennstoffwechsel herbeizuführen und die Investitionssicherheit in klimafreundliche Erzeugungsformen zu stärken, ist ein berechenbarer Anstiegspfad des CO₂-Preises nötig.

Kompensation für die stromintensive Industrie

Mit dem CO₂-Mindestpreis können die im internationalen Wettbewerb befindlichen energieintensiven Industrien nach dem Modell der Strompreiskompensation im EU-Emissionshandel kompensiert werden. Zweifelhaft ist hingegen, ob die EU-Beihilferegeln eine Kompensation stromintensiver Industrien für die Preisanstiege infolge politisch induzierter Kraftwerksstilllegungen zulassen.

Entlastung der Verbraucher und sinkende EEG-Umlage

Eine CO₂-Mindestbepreisung macht es möglich, dass sich unerwünschte Strompreiseffekte für die Verbraucher deutlich in Grenzen halten. Da mit der Einführung des Mindestpreises die EEG-Umlage deutlich sinken wird, müssen die Verbraucher keine dramatischen Preiseffekte befürchten. Darüber hinaus sollte die Absenkung der Stromsteuer geprüft werden.

Entlastung des Staatshaushalts

Die Einführung eines CO₂-Mindestpreises verschiebt die Merit Order, die Rentabilität klimaschädlicher Kraftwerke sinkt.

Ein CO₂-Mindestpreis entfaltet somit positive Auswirkungen für den Fall, dass Kohlekraftwerksbetreiber vom Staat Entschädigungen fordern.

Der WWF fordert überdies eine bessere Koordination der Energiewende-Strategien in Europa und insbesondere zwischen Deutschland und Frankreich. Dafür ist es wichtig, dass über die Einführung eines CO₂-Mindestpreises und die Stilllegung von Kraftwerken in Deutschland hinaus ein rechtsverbindlicher Fahrplan zur Abschaltung von Atomkraftwerken in Einklang mit dem Energiewendegesetz in Frankreich beschlossen wird.

Kontakt

Michael Schäfer

Leiter Klimaschutz und Energiepolitik
WWF Deutschland

Reinhardtstraße 18
10117 Berlin

Direkt: +49 30 311777-930
Michael.schaefer@wwf.de



Unser Ziel

Wir wollen die weltweite Zerstörung der Natur und Umwelt stoppen und eine Zukunft gestalten, in der Mensch und Natur in Einklang miteinander leben.

wwf.de | info@wwf.de

Unterstützen Sie den WWF

IBAN: DE06 5502 0500 0222 2222 22
Bank für Sozialwirtschaft Mainz
BIC: BFSWDE33MNZ