

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Ihnen, Christian Dürr,
Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/17541 –**

Kosten der CO₂-Einsparung aus dem beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung

Vorbemerkung der Fragesteller

Trotz der bereits bestehenden Regulierung der CO₂-Emissionen im EU-Emissionshandel hat die Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ in ihrem Abschlussbericht vom Januar 2019 einen beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038 empfohlen. Damit soll den Marktanreizen des CO₂-Preises vorgegriffen und ein schnellerer Abbau der installierten Leistung der Braunkohlekraftwerke in Deutschland erreicht werden, als dieser sich nach den wirtschaftlich-technischen Nutzungsdauern ergeben würde.

Die Klimaschutzwirkung dieser Maßnahme ist nach Ansicht der Fragesteller aufgrund der resultierenden Reaktionen am europaweiten Markt für Emissionsberechtigungen und der Wechselwirkungen mit der Marktstabilitätsreserve unsicher. Dem will die Bundesregierung durch eine Löschung von Emissionsberechtigungen im Umfang der zusätzlichen Emissionsminderung durch die Stilllegung der Stromerzeugungskapazitäten aus der zu versteigernden Menge an Emissionsberechtigungen, soweit diese nicht in die Marktstabilitätsreserve überführt werden, vorbeugen. Ob dies tatsächlich zu einer Neutralisierung aller durch den Kohleausstieg freiwerdenden Emissionsberechtigungen führt, bleibt wissenschaftlich umstritten. Es ist nach Ansicht der Fragesteller zu erwarten, dass eine Löschung von Emissionsberechtigungen zu verminderten Haushaltseinnahmen führt.

Nach den bisherigen Plänen der Reviere sollte die Verstromung der Braunkohle voraussichtlich bis 2050 enden (Abschlussbericht Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Berlin 2019, S. 64.). Die Bundesregierung hat sich die Empfehlungen der Kommission zu eigen gemacht und gesetzliche Schritte eingeleitet, um den Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038 umzusetzen. Hierzu hat die Kommission auch die Bereitstellung von Strukturhilfen in Höhe von rund 40 Mrd. Euro für die am stärksten vom Kohleausstieg betroffenen Länder Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Nordrhein-Westfalen empfohlen (Abschlussbericht Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“, Berlin 2019, S. 104). Diese Empfehlung soll mit dem Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen (Bundestagsdrucksache 19/13398), das bereits in erster Lesung im Deutschen Bundes-

tag beraten wurde, umgesetzt werden. Im Gesetzentwurf wird den Betreibern von Braunkohlekraftwerken eine Entschädigung für das vorzeitige Abschalten ihrer Anlagen in Höhe von bis zu 4,35 Mrd. Euro in Aussicht gestellt. Zusammen mit den Strukturhilfen belaufen sich die Kosten des beschleunigten Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung bis 2038 für den Steuerzahler auf rund 45 Mrd. Euro. Laut einer Berechnung des Bundesrechnungshofs soll sich – ausgehend von der installierten Leistung für den Zeitraum von 2018 bis 2050 – durch den beschleunigten Ausstieg bis 2038 eine Treibhausgaseinsparung von rund 650 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten ergeben. Für dieses Szenario hat der Bundesrechnungshof Kosten von rund 69 Euro pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent berechnet (Bericht nach § 88 Absatz 2 der Bundeshaushaltsordnung – BHO – „Information über die Entwicklung des Einzelplans 09, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, für die Beratungen zum Bundeshaushalt 2020, S. 26 f.).

1. Mit welchen CO₂-Einsparungen rechnet die Bundesregierung durch einen beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038, im Gegensatz zu einem Ausstieg als Ergebnis der Wirkung des EU-Emissionshandels?

Die Bundesregierung setzt mit dem Kohleausstieg die Empfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ mit Blick auf den Kohleausstieg um. Die Kommission hat keine Empfehlungen zu konkreten Emissionseinsparungen abgegeben, sondern in ihren Empfehlungen auf verbleibende Kraftwerksleistung in den Stützjahren 2022, 2030 und 2038 abgestellt. Die empfohlene verbleibende Kraftwerksleistung in den Stützjahren wird durch die Maßnahmen der Bundesregierung erreicht. Emissionen waren nur mittelbar Gegenstand der Empfehlungen der Kommission.

Eine Quantifizierung der Gesamtemissionseinsparung des schrittweisen Ausstiegs aus der Kohleverstromung ist methodisch anspruchsvoll und kann vorab immer nur modellhaft und mithilfe einer Strommarktmodellierung erfolgen. Neben diversen Annahmen zu einem kontrafaktischen Szenario müssen eine Vielzahl von Annahmen zur Entwicklung der CO₂- und Brennstoffpreise und weiteren energiewirtschaftlichen Rahmenbedingungen getroffen werden. Die Bundesregierung gibt hierzu regelmäßig wissenschaftliche Studien in Auftrag. Die Ergebnisse macht sich die Bundesregierung nicht zu eigen.

2. Welche Auswirkung hat der beschleunigte Kohleausstieg auf die gesamteuropäischen CO₂-Einsparungen?
 - a) Geht die Bundesregierung als Folge des beschleunigten Ausstiegs aus der Braunkohleverstromung bis 2038 auch von einer Reduzierung des CO₂-Ausstoßes in Europa aus?
Wenn ja, in welchem Umfang?
 - b) Wie bewertet die Bundesregierung die Möglichkeit eines sogenannten Wasserbetteffekts, bei dem die CO₂-Einsparungen in Deutschland durch den beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung zu einem zusätzlichem CO₂-Ausstoß in ähnlicher Höhe in anderen EU-Mitgliedstaaten führen kann?
 - c) Ist nach Ansicht der Bundesregierung durch die geplante Löschung der überschüssigen Emissionsberechtigungen eine vollständige Reduktion der CO₂-Emissionen durch die Stilllegung der Anlagen gewährleistet?

Auf die Antwort zu Frage 4 wird verwiesen.

3. Mit welchen Kosten pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent rechnet die Bundesregierung durch einen beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038?

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

4. Wie hoch sind nach den Berechnungen der Bundesregierung die Haushaltsmindereinnahmen aus der geplanten Löschung von Emissionsberechtigungen im Umfang der zusätzlichen Emissionsminderung durch die Stilllegung der Stromerzeugungskapazitäten?

Die Fragen 2 und 4 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung beabsichtigt, mit dem Kohlausstieg einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz zu erreichen. Daher beinhaltet der Entwurf des Kohleausstiegsgesetzes eine Regelung, nach der die Bundesregierung einen Beschluss fassen wird, durch den Kohleausstieg freigewordene Zertifikate zu löschen.

Die Menge der aufgrund des Kohleausstiegs „freiwerdenden Zertifikate“ (und dies gilt folglich auch für die Haushaltsmindereinnahmen) kann im Vorhinein nicht jahresscharf beziffert werden. Sie wird daher erst durch den Beschluss der Bundesregierung nach der Stilllegung der jeweiligen Kraftwerke festgelegt. Dabei berücksichtigt die Bundesregierung, dass die Marktstabilitätsreserve (MSR) des Europäischen Emissionshandels (EU ETS) bereits zur Löschung von Zertifikaten beiträgt.

Ob und in welchem Umfang zusätzliche Berechtigungen durch die Bundesregierung gelöscht werden, wird gemäß Gesetzentwurf durch mindestens zwei unabhängige Gutachten durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit unter Beteiligung des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie und des Bundesministeriums der Finanzen analysiert.

Prinzipiell gilt: Wenn in entsprechendem Umfang EU ETS Zertifikate entweder national gelöscht oder über die MSR dem Markt entzogen werden, lässt sich der „Wasserbett-Effekt“ vermeiden und die gesamteuropäischen Emissionen sinken.

Neben Effekten innerhalb des EU ETS ist anzumerken, dass der Ausstieg aus der Kohleverstromung auch ein wichtiges internationales Signal im Kampf gegen den Klimawandel ist. Unter anderen ist Deutschland seit 2019 Mitglied in der „Allianz der Kohleausstiegsländer“.

5. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den Berechnungen des Bundesrechnungshofs, wonach sich – ausgehend von der installierten Leistung für den Zeitraum von 2018 bis 2050 – eine Treibhausgaseinsparung von rund 650 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten aus dem beschleunigten Ausstieg ergeben soll?

Die Bundesregierung nimmt die Berechnungen des Bundesrechnungshofs zur Kenntnis. Der Bundesregierung liegen andere Zahlen zur Berechnung der Emissionseinsparung des Kohleausstiegs vor (siehe Antwort zu Frage 1).

6. Welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung aus den vom Bundesrechnungshof berechneten Kosten von rund 69 Euro pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent, die sich durch den beschleunigten Ausstieg bis 2038 ergeben?

Die Bundesregierung nimmt die Berechnungen des Bundesrechnungshofs zur Kenntnis. Die Bundesregierung hält eine Einrechnung der Strukturhilfen in Höhe von 40 Mrd. Euro in die Kosten des Kohleausstiegs für nicht sachgerecht. Mit diesen Mitteln werden Investitionen in Infrastruktur, neue Arbeitsplätze und zukünftige Wertschöpfungsketten getätigt, die den Standort Deutschland langfristig stärken und deren finanzieller Nutzen in eine solche Betrachtung mit einzubeziehen wäre.

7. Hat die Bundesregierung alternative Möglichkeiten der CO₂-Einsparung geprüft, bei denen die Kosten je eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent niedriger sind und demzufolge mit 45 Mrd. Euro mehr CO₂ eingespart werden könnte?
 - a) Hat die Bundesregierung konkret die Ausweitung des Emissionshandels auf die Sektoren Verkehr und Wärme als Alternative zu einem beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038 im Hinblick auf die Kosten für die öffentlichen Haushalte, die Verbraucher sowie die Reduzierung der CO₂-Emissionen geprüft?
 - b) Aufgrund welcher Berechnungen und Argumente geht die Bundesregierung in ihrem Referentenentwurf zum Kohleausstiegsgesetz davon aus, dass es zum beschleunigten Ausstieg aus der Braunkohleverstromung bis 2038 keine gleichermaßen wirksamen und kosteneffizienten Alternativen gibt?

Die Fragen 7 bis 7b werden gemeinsam beantwortet.

Zum aktuellen Gesetzentwurf bestehen keine gleichermaßen wirksamen und kosteneffizienten Alternativen. Im Zuge einer Gesetzesfolgenabschätzung hat die Bundesregierung auch alternative Instrumente zur Reduzierung der Kohleverstromung geprüft. Das Instrument des EU ETS alleine wäre nicht geeignet, um die zulässigen Jahresemissionsmengen für die Energiewirtschaft aus dem Klimaschutzgesetz zuverlässig zu erreichen. Es würde zudem kein verlässlicher Reduktionspfad geschaffen, der regional gezielte und zeitlich abgestimmte Strukturmaßnahmen ermöglicht. Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung mit dem Gesetzentwurf Kernempfehlungen der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ mit Blick auf den Kohleausstieg und damit Empfehlungen umsetzt, die auf breiter gesellschaftlicher Basis erarbeitet wurden.

8. Welche Maßnahme aus dem „Klimapaket“ der Bundesregierung ist nach Berechnungen der Bundesregierung die kosteneffizienteste Maßnahme, um CO₂ einzusparen?

Im Rahmen der Gesamtabeschätzung wurde lediglich eine gemeinsame Abschätzung aller Maßnahmen vorgenommen, weshalb sich daraus aktuell keine Aussage zur Kosteneffizienz einzelner Maßnahmen treffen lässt.