

Kurzbewertung des Abschlussberichts der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (WSB)

Der Endbericht der Kommission WSB ist ein **guter Einstieg in den Ausstieg aus der Kohle**. Der Bericht, in dem der schrittweise Rückgang der installierten Kohlekraftwerksleistung mit einem vollständigen Kohleausstieg bis 2038 empfohlen wird, ist ein Ergebnis, das dem Einsetzungsbeschluss gerecht wird und einen **gesellschaftlichen Kompromiss zum Kohleausstieg** befördert. Die Kommission empfiehlt dazu ein **eng verzahntes Maßnahmenpaket für den Kohleausstieg**. Sie betont dabei, dass sich die Einzelmaßnahmen einander bedingen. Zentrale Säulen dieses Kompromisses sind, dass der Kohleausstieg zum einen struktur- und sozialpolitisch und zum anderen energiewirtschaftlich flankiert wird – insbesondere durch die Sicherstellung des Ausbaus der erneuerbaren Energien auf 65% in 2030, die Fortführung und Weiterentwicklung der Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung sowie die Stilllegung der eingesparten CO₂-Zertifikate im europäischen Emissionshandel.

Der Kohleausstieg wird in den Braunkohleregionen zu einem erheblichen Strukturwandel führen. Um diesen sozial abzufedern und eine zukunftsfähige Entwicklung zu erreichen, empfiehlt die Kommission ein breites Maßnahmenbündel. Der Endbericht zeigt, dass sich **Strukturentwicklung und Klimaschutz nicht gegenseitig ausschließen sondern sich bedingen**. Ein entschiedener Kohleausstieg eröffnet neue Perspektiven für die Braunkohleregionen: sie können Vorreiter für Dekarbonisierung, Innovation und gesellschaftliche Transformation werden. Der Abschlussbericht der WSB-Kommission verdeutlicht somit auch, dass **Klimaschutz und Energiewende im Einklang mit sozialen und wirtschaftlichen Zielen** gemeistert werden können.

1. Klima und Energie

Die Kommission empfiehlt ein eng verzahntes Maßnahmenpaket, in dessen Zentrum der schrittweise Rückgang der installierten Kohlekraftwerksleistung mit einem vollständigen Kohleausstieg bis spätestens 2038 steht. Das Maßnahmenpaket der Kommission umfasst insbesondere die Sicherstellung des Ausbaus der erneuerbaren Energien auf 65% in 2030 sowie die fortgeführte und weiterentwickelte Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung, um für den Energiesektor die 2030er Ziele des Klimaschutzplans 2050 zuverlässig zu erreichen. Zudem empfiehlt sie in dem Maßnahmenpaket – neben weiteren Maßnahmen – eine Löschung der eingesparten CO₂-Zertifikate im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS)

sowie flankierende Maßnahmen zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und zur Modernisierung der Stromnetze.

Für den schrittweisen Rückgang der installierten Kohlekraftwerksleistung empfiehlt die Kommission zudem verbindliche Zwischenziele für 2022 und 2030. Die Kapazität der Kohlekraftwerke soll danach bis Ende 2022 auf 30 GW reduziert werden (15 GW Steinkohle und 15 GW Braunkohle). Im Vergleich hierzu: Ende 2017 waren insgesamt noch 42,6 GW Kohlekraftwerke im Markt (22,7 GW Steinkohle und 19,9 GW Braunkohle). Bis 2030 soll dann die installierte Leistung der Kohlekraftwerke schrittweise auf 17 GW reduziert werden (9 GW Braunkohle und 8 GW Steinkohle). Dies ist ein wichtiger – aber allein noch nicht ausreichender – Schritt, um das Sektorziel des Klimaschutzplans 2050 für die Energiewirtschaft im Jahr 2030 zu erreichen, d.h. eine 61-62% Minderung der Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990. Daher soll insbesondere auch sichergestellt werden, dass mit dem Ausbau der erneuerbaren Energien bis zum Jahr 2030 ein Anteil von 65% am Bruttostromverbrauch erreicht wird. Im Jahr 2032 soll dann geprüft werden, ob das Abschlussdatum der Kohleverstromung in Deutschland vorgezogen werden kann. Die Stilllegungen von Kohlekraftwerken sollen zudem im Einvernehmen mit den Kraftwerksbetreibern erreicht werden, d.h. sie sind voraussichtlich mit Entschädigungszahlungen verbunden. Falls kein Einvernehmen bis Juni 2020 erzielt wird, sollen die Kraftwerke durch eine ordnungsrechtliche Lösung stillgelegt werden.

Die Empfehlungen der Kommission sind aus Sicht des Umweltbundesamtes geeignet, das Sektorziel des Klimaschutzplans 2050 für die Energiewirtschaft im Jahre 2030 – gemäß Einsetzungsbeschluss – zuverlässig zu erreichen. Zentrale Voraussetzungen dafür sind jedoch, dass der schrittweise Rückgang der installierten Kohlekraftwerksleistung auf 17 GW in 2030 sowie der Ausbau der erneuerbaren Energien auf 65% bis 2030 gesetzlich verankert und sichergestellt werden und die im Klimaschutzplan genannten anderen Maßnahmenbereiche der Energiewirtschaft wirkungsvoll umgesetzt werden.

Die Einhaltung des 65%-Ziels für den Ausbau erneuerbarer Energien bis 2030 ist von zentraler Bedeutung für das Erreichen des Sektorziels, jedoch angesichts des sich jetzt schon abzeichnenden, schleppenden Ausbaus der Windenergie an Land in den nächsten Jahren eine große Herausforderung und kein Selbstläufer. Würde nur ein deutlich geringerer Zubau an erneuerbaren Energien bis 2030 erfolgen, wären für das Erreichen des Sektorziels erhebliche zusätzliche Stilllegungen von Kohlekraftwerken erforderlich. Die Realisierung des erneuerbaren Energien Anteils von 65% EE in 2030 erfordert neben der gesetzlichen Fixierung des 65%-Ziels im EEG auch eine deutliche Erhöhung des jährlichen Zubaus (auf zunächst jeweils mindestens 4 GW) für Windenergie an Land und Photovoltaik und eine Anhebung der Ziele für die Offshore-Windenergie für 2030. Insbesondere bei der Windenergie an Land gibt es über die Anpassung der Ausschreibungsmengen hinaus noch erhebliche Herausforderungen bei der Ausweisung von ausreichenden Flächen.

Die Empfehlungen der Kommission sind jedoch nicht ausreichend, um das 40%-Klimaschutzziel für 2020 zu erreichen. Selbst bei einer vollständigen Umsetzung der für den gesamten Zeitraum 2018-2022 empfohlenen Stilllegungen bereits bis Anfang 2020 würde das 2020er Klimaziel voraussichtlich nicht erreicht werden. Die für den Zeitraum 2018-2022 empfohlenen Stilllegungen sollten daher bereits bis Anfang 2020 erfolgen, damit die Lücke zum 40%-Ziel so weit wie möglich verringert werden kann. Dafür sollten sowohl die Verhandlungen mit den Kraftwerksbetreibern als auch die Gesetzgebung schon im Herbst 2019 abgeschlossen und Maßnahmen beschlossen werden. Der von der Kommission vorgeschlagene Zeitraum für Verhandlungen bis Juni 2020 ist vor diesem Hintergrund deutlich zu lang. Zudem sollten weitere kurzfristige Stilllegungen insbesondere bei Braunkohlekraftwerken geprüft werden.

Die von der Kommission empfohlenen Maßnahmen sind auch vor dem Hintergrund des Abkommens von Paris zu betrachten. In diesem haben sich die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention im Jahr 2015 auf ein gemeinsames Vorgehen im Kampf gegen den Klimawandel mit dem Ziel verständigt, die Erderwärmung deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu halten sowie Anstrengungen zu unternehmen, um den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen. Vor diesem Hintergrund ist es aus Sicht des Umweltbundesamtes notwendig, dass der Beitrag Deutschlands – als eine reiche Industrienation und eine der führenden Nationen im Klimaschutz – am oberen Ende des 2010 von der Bundesregierung beschlossenen Zielkorridors für 2050 von 80-95% Treibhausgasemissionsminderung gegenüber 1990 festgelegt wird. Eine 95-prozentige Minderung der THG-Emissionen bis 2050 sowie darüber hinaus die Begrenzung der kumulierten Emissionen erfordern bereits ambitioniertere Minderungsziele für 2030 und 2040 als bisher im Klimaschutzplan 2050 festgelegt sind (siehe UBA 2019: [Den Weg zu einem treibhausgasneutralen Deutschland ressourcenschonend gestalten](#) und UBA 2017: [Kohleverstromung und Klimaschutz bis 2030](#)).

2. Strukturentwicklung

Der Ausstieg aus der Kohleverstromung erfordert, den Strukturwandel in den Braunkohleregionen aktiv zu gestalten, um soziale Härten zu vermeiden und eine nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung zu fördern. Der Abschlussbericht der WSB-Kommission verdeutlicht, dass dies auf verschiedene Weise geschehen kann, etwa durch Anpassungshilfen, Qualifizierungsmaßnahmen für die Beschäftigten, oder mit Hilfe regionaler Förderprogramme, die den Aufbau neuer Wertschöpfung in zukunftsträchtigen Bereichen voranbringen. Neben dem Ausbau erneuerbarer Energien und anderen Maßnahmen zur Energiewende gilt es, auch Zukunftsfelder in anderen Wirtschaftsbereichen zu entwickeln. Wichtig ist dabei auch die Stärkung des Hochschul- und Ausbildungssystems, das jungen Menschen Perspektiven in den Braunkohleregionen eröffnet. Auch die Verbesserung der (Schienen-) Infrastruktur kann einen Beitrag für die regionalökonomische Entwicklung leisten.

Für die langfristige Unterstützung der Braunkohleregionen empfiehlt die Kommission, dass der Bund im Rahmen gesetzlicher Regelungen und eines Staatsvertrags umfangreiche Verpflichtungen zur Strukturentwicklung für die nächsten 20 Jahre übernimmt. So sollen die Empfehlungen der Kommission „enkelsicher“ umgesetzt werden. Die Braunkohlereviere sollen nach den Empfehlungen der Kommission weiter Energieregionen bleiben und Modellregionen für die Energiewende werden. Zum Gesamtpaket gehören der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur und der Digitalen Infrastruktur, der Ausbau von Wissenschaft und Forschung in den Regionen sowie die Verlagerung von Bundesbehörden. In einem umfangreichen Anhang zum Endbericht sind zahlreiche Einzelprojekte aufgeführt, die in den Braunkohleregionen umgesetzt werden sollen. Für die Beschäftigten der Kohleindustrie wird eine soziale Flankierung empfohlen, die betriebsbedingte Kündigungen ebenso ausschließt wie unbillige soziale oder wirtschaftliche Nachteile. Die beruflichen Perspektiven sollen durch Aus- und Weiterbildung gestärkt werden, um die berufliche Qualifikationen der Betroffenen zu verbessern und einem Fachkräftemangel in den Braunkohleregionen entgegen zu wirken. Die Kommission entwickelte auch „Bewertungsmaßstäbe“ für die Bereiche Energie und Strukturentwicklung ebenso wie „Grundsätze für eine Strukturentwicklungsstrategie“, und konkretisiert dafür neun Grundsätze. Bei der Finanzierung durch den Bund wird u.a. gefordert, dass nur Projekte gefördert werden, die im Einklang mit den international vereinbarten sustainable development goals (SDG) stehen und insbesondere eine CO₂-neutrale Wirtschaft fördern.

Die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen zur Strukturentwicklung sollten aus Sicht des Umweltbundesamtes entschieden angegangen werden. Das Aufgabenheft, welches die Kommission für Bund, Länder und Kommunen erstellt hat, ist umfangreich und anspruchsvoll und betrifft insbesondere die Bereiche Regionalentwicklung, Raumplanung, Energiepolitik, Arbeitsmarktpolitik, Verkehrsinfrastruktur, Wirtschaftsförderung, F&E und Wissenschaft. Es ist positiv, dass Stimmen, die nach Sonderwirtschaftszonen (ggf. mit niedrigeren Sozial- und Umweltstandards) riefen, kein Gehör fanden. Stattdessen setzt die Kommission auf eine anspruchsvolle wirtschaftliche Entwicklung. Um die Braunkohleregionen zu Innovationsregionen zu machen, empfiehlt die Kommission unter anderem Experimentierklauseln, Reallabore und regulatorische Maßnahmen in Einklang mit Umwelt- und Arbeitsstandards. Die Empfehlungen der Kommission sollten rasch vertieft geprüft und umgesetzt werden, denn sie bieten gesellschaftliche und wirtschaftliche Chancen für nachhaltige Entwicklungsansätze und für eine Green Economy.

3. Vergünstigungen für Stromverbraucher und Entschädigungszahlungen

Zum Ausgleich möglicher Strompreissteigerungen in Folge des Kohleausstiegs hält es die Kommission für erforderlich, den privaten und gewerblichen Stromverbrauchern ab 2023 einen Zuschuss des Bundes auf die Übertragungsnetzentgelte oder eine wirkungsgleiche Maßnahme zu gewähren. Aus heutiger Sicht sieht die Kommission einen Zuschussbedarf von mindestens 2 Mrd. € pro Jahr, das konkrete Entlastungsvolumen soll 2023 festgelegt werden. Daneben soll sich die Bundesregierung auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass die Strompreiskompensation für besonders energieintensive Unternehmen bis 2030 verstetigt und weiterentwickelt wird.

Im Jahr 2017 wurden europaweit von 10 Mitgliedstaaten insgesamt 694 Mio. € für Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten (in Deutschland: Strompreiskompensation) des EU-Emissionshandels ausgezahlt. Deutschland hatte daran mit über 40% den bei weitem größten Anteil. Auf EU-Ebene ist die Fortführung bis 2030 bereits in der novellierten Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen. Deutschland kann sich bei der nationalen Ausgestaltung auch nur in dem Beihilferahmen bewegen, der von der Europäischen Kommission vorgegeben wird und der aktuell und voraussichtlich bis Ende 2020 für den Zeitraum 2021 bis 2030 überarbeitet wird. Bisher enthält der Beihilferahmen für die Strompreiskompensation eine abschmelzende Beihilfeintensität: 2013 wurden noch 85% der über die Vorgaben des Beihilferahmens errechneten indirekten CO₂-Kosten kompensiert, 2020 werden dies noch 75% sein.

Eine – wegen des Kohleausstiegs – pauschale Vergünstigung der Strompreise bei den Netzentgelten lehnt das Umweltbundesamt ab. Erstens ist nicht sicher, ob und inwieweit tatsächlich ein Strompreisanstieg zu erwarten ist, denn der zusätzliche Ausbau der erneuerbaren Energien (Anhebung des Ziels von 52,5% gemäß dem bisherigen EEG auf 65%) hat einen preisdämpfenden Effekt am Großhandelsmarkt für Strom. Es kann durchaus sein, dass diese gegenläufigen Effekte aus dem zusätzlichen Ausbau der erneuerbaren Energien die Wirkung des Strompreisanstiegs aus den Kohlestilllegungen im Laufe der Jahre deutlich überkompensieren. Zweitens sollte eine Reform der staatlich bestimmten Strompreisbestandteile umfassender angelegt sein und vor allem eine Senkung der EEG-Umlage und eine CO₂-Bepreisung umfassen. Eine sinnvolle Lösung könnte darin bestehen, zur Entlastung der Stromverbraucher die EEG-Umlage zu senken und dies als wirkungsgleiche Maßnahme zu definieren, wobei zur Gegenfinanzierung die Einführung einer CO₂-Komponente bei der Energiesteuer dienen könnte.

4. Implikationen für den Europäischen Emissionshandel

Die von der Kommission empfohlene Stilllegung von Stein- und Braunkohlekraftwerken und die damit verbundenen Emissionsminderungen sind nicht im Cap der dritten und vierten Handelsperiode des europäischen Emissionshandels (EU-ETS) berücksichtigt und führen daher – unter der Annahme, dass der bislang in diesen Kraftwerken erzeugte Strom von emissionsärmeren Kraftwerken im In- oder Ausland ersetzt wird – zu einem Nachfragerückgang nach Emissionsberechtigungen am Kohlenstoffmarkt. Dies kann prinzipiell zu einem sinkenden CO₂-Preis und/oder zu höheren Emissionen anderer ETS-Anlagen im In- oder EU-Ausland führen (sog. „Wasserbetteffekt“), was den europäischen Netto-Minderungseffekt des deutschen Kohleausstiegs schmälern würde.

Allerdings greifen seit der 2018 in Kraft getretenen Reform des EU-ETS zwei Mechanismen, die diesem Wasserbetteffekt entgegenwirken:

- 1) Die **Marktstabilitätsreserve (MSR)** reduziert seit 2019 die Auktionsmengen im EU-ETS in Abhängigkeit von der Anzahl überschüssiger Emissionsberechtigungen (bis 2023 um 24% p.a., danach um 12%). Durch die Stilllegung von deutschen Kohlekraftwerken entstehende Emissionsminderungen führen somit nicht dauerhaft zu neuen Überschüssen, sondern der Effekt wird durch die MSR zeitverzögert in Teilen ausgeglichen.
- 2) Ergänzend können Mitgliedstaaten den Nachfrageausfall am Kohlenstoffmarkt in Folge von Kraftwerksstilllegungen durch einen **freiwilligen Verzicht auf die Auktionierung einer entsprechenden Anzahl von Emissionsberechtigungen** und deren anschließender Löschung in begrenztem Umfang kompensieren. Dies wird von der Kommission und dem Umweltbundesamt empfohlen.

Die Wirkung eines Kohleausstiegs auf den EU-ETS und damit die erzielbare Emissionsminderung in Europa hängt somit maßgeblich von der konkreten – insbesondere auch zeitlichen – Ausgestaltung der Stilllegungsmaßnahmen und der Bereitschaft der Bundesregierung für eine freiwillige Kompensation durch Auktionsverzicht im EU-ETS ab. Entscheidend ist hierbei auch, dass eine Kompensation im EU-ETS frühzeitig beschlossen und kommuniziert wird, um negative Reaktionen am Kohlenstoffmarkt weitestgehend zu vermeiden.