



Stiftung
Klimaneutralität

Planungssicherheit für den Stromsektor schaffen mit einem Mindestpreis für die CO₂-Emissionen

Ein Regelungsvorschlag

Berlin, 11. Mai 2021



Planungssicherheit für den Stromsektor schaffen mit einem Mindestpreis für die CO₂-Emissionen

Die Energiewirtschaft ist auch heute noch der Sektor mit den höchsten Treibhausgasemissionen in Deutschland.¹ Hauptverursacher sind die Kohlekraftwerke.

Mit dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) haben Bundesregierung und Bundestag das Ende der Kohleverstromung in Deutschland bis 2038 beschlossen. Für das Jahr 2030 orientiert sich der Stilllegungspfad am Sektorziel des aktuellen Klimaschutzgesetzes (Fassung von 2019) für die Energiewirtschaft. Das Klimaschutzgesetz zielt insgesamt auf eine Minderung der Treibhausgasemissionen in Deutschland um 55% bis 2030.

Die derzeitigen Regierungsparteien haben angekündigt, das Klimaziel für 2030 auf mindestens 65% anzuheben. Die von uns veröffentlichten Studien (KNDE 2050 und KNDE 2045)² haben aufgezeigt, dass eine Minderung der Treibhausgasemissionen um 65% eine Beendigung der Kohleverstromung bis 2030 erfordert.

Die CO₂-Emissionen des europäischen Kraftwerksparks werden durch den EU-Emissionshandel (ETS) begrenzt. Die EU-Kommission hat angekündigt, im Juli dieses Jahres einen Reformvorschlag für den ETS vorzulegen, um ihn an die neuen Klimaziele der EU anzupassen. Erfahrungsgemäß wird es mehrere Jahre dauern, bis der Reformvorschlag vom EU-Rat und -Parlament beschlossen wird und in Kraft tritt. Über das Ergebnis kann derzeit nur spekuliert werden. In der Folge wird aber allseits mit einem Anstieg der CO₂-Preise gerechnet. Prognos et al. (2020) gehen von einem Anstieg auf 52 € (real) pro t CO₂ bis 2030 aus.³

Wenngleich ein Anstieg zu erwarten ist, spielt die Verlässlichkeit und Planbarkeit des CO₂-Preissignals für die Dekarbonisierung des Stromsektors eine entscheidende Rolle. Die Erfahrungen seit Einführung des Emissionshandels im Jahr 2005 zeigen, dass die Preisentwicklung sehr ungleichmäßig und wenig vorhersehbar war. Dies kann dazu führen, dass notwendigen Investitionen in klimaschonende Technologien unterbleiben.

Stiftung Klimaneutralität schlägt vor diesem Hintergrund die Einführung eines nationalen CO₂-Mindestpreises für den Stromsektor vor. Dieser soll den CO₂-Preis „nach unten“ absichern und damit für alle Beteiligten ein Mindestmaß an Planungssicherheit schaffen.

¹ Vgl. Umweltbundesamt, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen>.

² Prognos et al. im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, siehe <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/klimaneutralitaet/>

³ Prognos et al. (2020), [Klimaneutrales Deutschland](#), Studie im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität, Agora Energiewende und Agora Verkehrswende



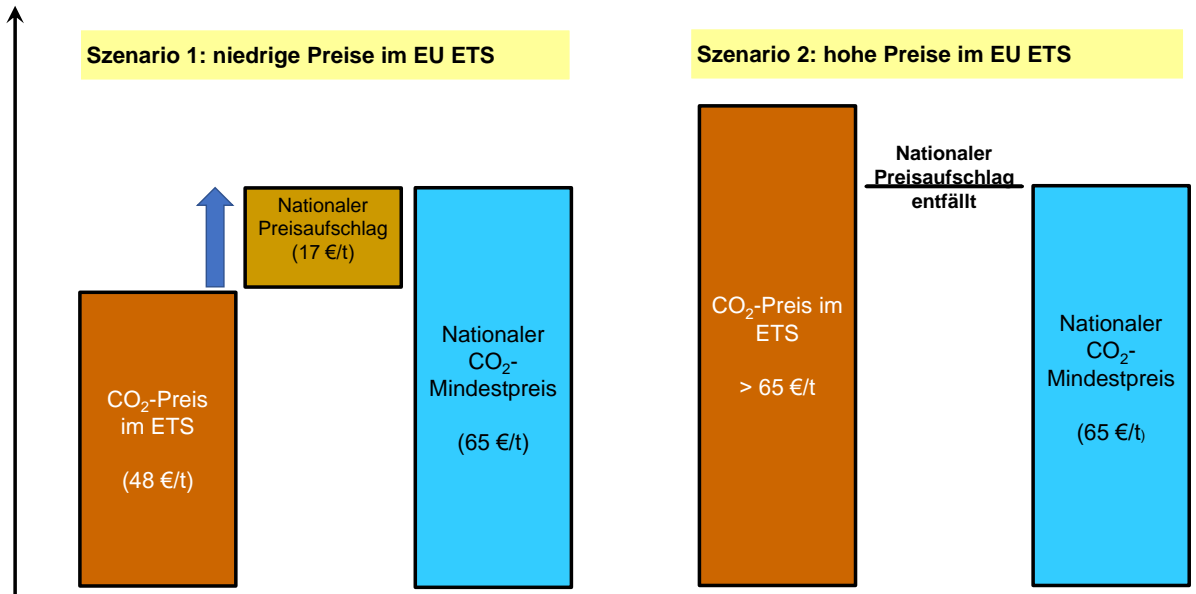
Eckpunkte des Vorschlags der Stiftung Klimaneutralität für einen Mindestpreis für die CO₂-Emissionen der deutschen Stromerzeugung:

1. Es wird ein nationaler Mindestpreis für die Treibhausgasemissionen der Stromerzeugung eingeführt und so ein für Investoren verlässliches Preissignal geschaffen.
2. Der Zielpfad für den Mindestpreis wird so festgelegt, dass er im Jahr 2030 ein Niveau von 65 € / t CO₂ erreicht. Der nationale Mindestpreis gilt ab dem 01.01.2025 und beträgt im ersten Jahr 50 € / t CO₂. Ausgehend von diesem Ausgangswert, der nur leicht oberhalb des heutigen Niveaus liegt, ist ein jährlicher Anstieg von 3 € / t CO₂ notwendig.
3. Der Mindestpreis wird technisch über den Weg einer angepassten Energiebesteuerung eingeführt. Die Steuersätze werden im EnergieStG festgelegt und gelten zusätzlich zum EU-ETS.
4. Nach dem Vorbild des § 11 Abs. 2 LuftVStG findet eine jährliche oder unterjährliche Nachsteuerung der Steuersätze durch Rechtsverordnungen statt.
5. Falls der tatsächlich im Bezugszeitraum beobachtete Preis im EU-ETS unterhalb des Mindestpreises liegt, wird entsprechender Aufschlag bei den Energiesteuer fällig, so dass in Summe der Mindestpreis zu zahlen ist.
6. Falls der tatsächlich im Bezugszeitraum beobachtete Preis im EU-ETS auf oder oberhalb des Mindestpreises liegt, wird kein Aufschlag fällig – der Mindestpreis bleibt ohne Konsequenzen.
7. Die Regelung zur Strompreiskompensation wird angepasst, um die durch den Mindestpreis ggfs. höheren CO₂-Kosten zu berücksichtigen.
8. Das finanzielle Aufkommen, das ggfs. entsteht, kommt dem Energie- und Klimafonds (EKF) zugute und wird zur Löschung von Zertifikaten im EU-ETS genutzt, soweit dies nicht bereits durch die Marktstabilitätsreserve gewährleistet wird. Mehremissionen an anderer Stelle werden damit ausgeschlossen.
9. Die Höhe des Zielpfades für den Mindestpreis wird regelmäßig auf seine Wirksamkeit in Hinblick auf die Erreichung der Klimaziele im Stromsektor geprüft. Zudem wird eine Zusammenarbeit mit den europäischen Nachbarstaaten bei der Gestaltung des Mindestpreises angestrebt.

Die detaillierte Ausgestaltung des Vorschlags kann einem im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität erarbeiteten Studie des Öko-Instituts entnommen werden.⁴

⁴ Hermann/Matthes/Keimeyer (2021), Konzept für die Einführung eines CO₂-Mindestpreises im Stromsektor in Deutschland, <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/energie/co2-mindestpreis/>

Abbildung 1: Wirkungsweise des CO₂-Mindestpreises

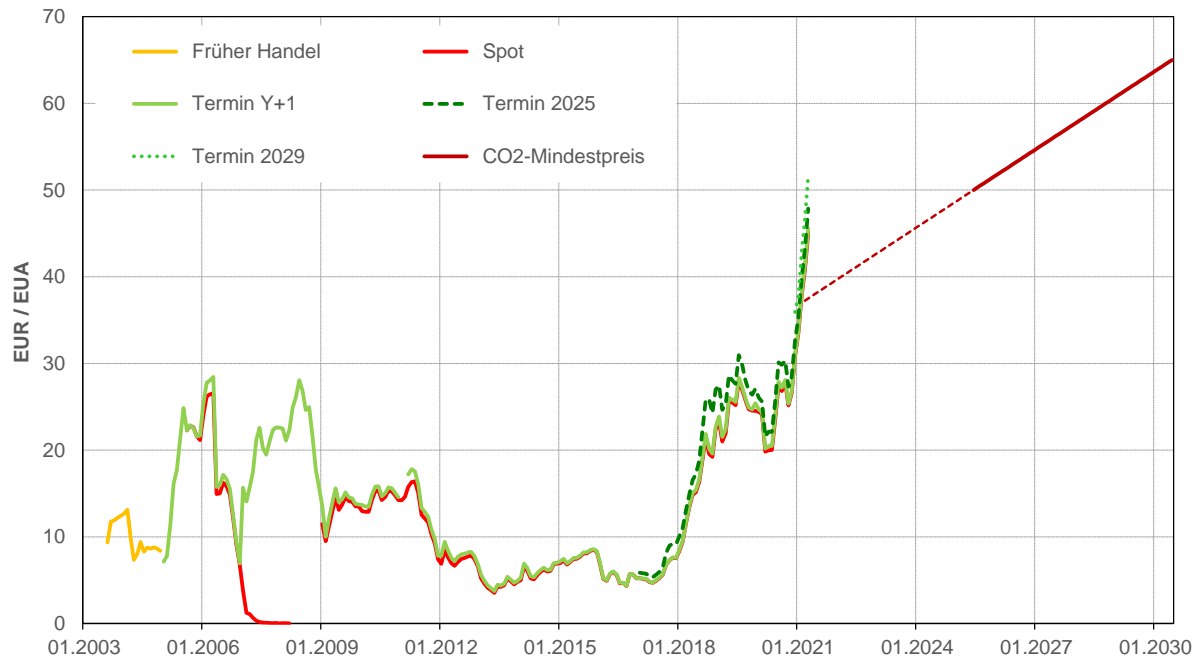


Darüber hinaus hat Stiftung Klimaneutralität in einem Rechtsgutachten untersuchen lassen, ob eine solche Regelung mit dem Europarecht und dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar ist. Das Gutachten wurde von Stiftung Umweltenergierecht (Würzburg) erstellt.⁵ Die Gutachter haben festgestellt, dass der Vorschlag parallel zum Europäischen Emissionshandel und nach der Energiesteuer-Richtlinie der EU zulässig ist. Er entspricht auch dem Anforderungskatalog der Verbrauchsteuersystem-Richtlinie verstößt nicht gegen das abgabenrechtliche Diskriminierungsverbot und ist beihilferechtlich genehmigungsfähig. Aus Sicht des Verfassungsrechts bewegt sich der Vorschlag innerhalb der Vorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer für Verbrauchsteuern gemacht hat. Diese werden im genannten Gutachten detailliert und umfassend geprüft. Demnach hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz zur Umsetzung des Vorschlags, da es sich um die Anpassung einer zulässigen Verbrauchsteuer handelt. Darüber hinaus wird durch den Vorschlag keine Neuverhandlung des öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Betreibern von Braunkohletagebauen und -kraftwerken notwendig.

⁵ Kahl 2021, Zur Umsetzbarkeit eines nationalen CO₂-Mindestpreises im Stromsektor, <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/energie/co2-mindestpreis/>



Abbildung 2: Bisherige Entwicklung der Preise im EU-ETS und Zielpreisfad für den Mindestpreis



Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Ein angehobenes Klimaziel für 2030 wird erreicht, jedenfalls dann, wenn auch die auch anderen Sektoren ihre Beiträge liefern. Umgekehrt gilt, ohne eine entschiedene Dekarbonisierung des Stromsektors läuft eine Elektrifizierung der anderen Sektoren ins Leere, da „unter dem Strich“ keine Treibhausgasminderung stattfindet.
2. Der Vorschlag sichert einen ambitionierten Preisfad ab und schafft so Planungssicherheit für die notwendigen Investitionen im Strommarkt.
3. Die Steuersätze werden im Voraus festgelegt und können so bei der Planung der Unternehmen berücksichtigt werden.
4. Durch eine Übergangsfrist von zwei Jahren werden ggfs. bereits getätigte Termingeschäfte berücksichtigt.
5. Ein „Wasserbetteffekt“ wird durch die vorgesehene Löschung von Zertifikaten vermieden.
6. Das Vorgehen ist europarechtskonform und verfassungsrechtlich unbedenklich durch das Aufsetzen auf die verfassungsrechtlich etablierte Energiesteuer.
7. Eine Neuverhandlung des öffentlich-rechtlichen Vertrags mit den Braunkohleunternehmen ist durch die Einführung des Mindestpreises nicht erforderlich.