



E3G

---

**KURZANALYSE** JUNI 2020

## DER DEUTSCHE KOHLEAUSSTIEG VON DER REALITÄT ÜBERHOLT?

**REBEKKA POPP & ALEXANDER REITZENSTEIN**

Die deutsche Kohlekommission hat sich im Januar 2019 auf einen Kompromiss geeinigt, wonach Deutschland bis spätestens 2038 aus der Kohle aussteigen soll. Anderthalb Jahre später sind Kohleausstieg und Strukturwandel noch nicht gesetzlich geregelt und Kommissionsmitglieder haben sich von der derzeitigen Entwurfsfassung distanziert. Dabei ist ein deutlich früherer Kohleausstieg aufgrund mehrerer, teilweise durch COVID-19 verstärkte Faktoren wahrscheinlich. Ohne Nachbesserung könnte der Gesetzesentwurf die Kohle sogar kostspielig am Leben halten.

Zu diesen Faktoren (s. Abb. 1) gehören die wirtschaftliche Lage der Kohle, Unklarheiten bezüglich der Rechtmäßigkeit von Entschädigungszahlungen, die Erhöhung des EU-Klimaziels für 2030, zunehmender Druck durch Finanzmärkte und Öffentlichkeit, die internationale Erwartungshaltung sowie die Zunahme von Klimaklagen. Für Planungssicherheit muss die Bundesregierung Betroffene daher auf einen früheren Kohleausstieg vorbereiten und der Gesetzesentwurf im parlamentarischen Verfahren angepasst werden.

Daher empfehlen wir die Aufwertung von Überprüfungspunkten im Kohleausstiegsgesetz, transparente und flexible Vereinbarungen mit Betreibern, ein Vorziehen von konjunkturwirksamen Strukturwandelmaßnahmen und engere Kooperation mit internationalen Partnern (s. Abb. 2).



E3G



Abbildung 1: Faktoren, die den Kohleausstieg beschleunigen können

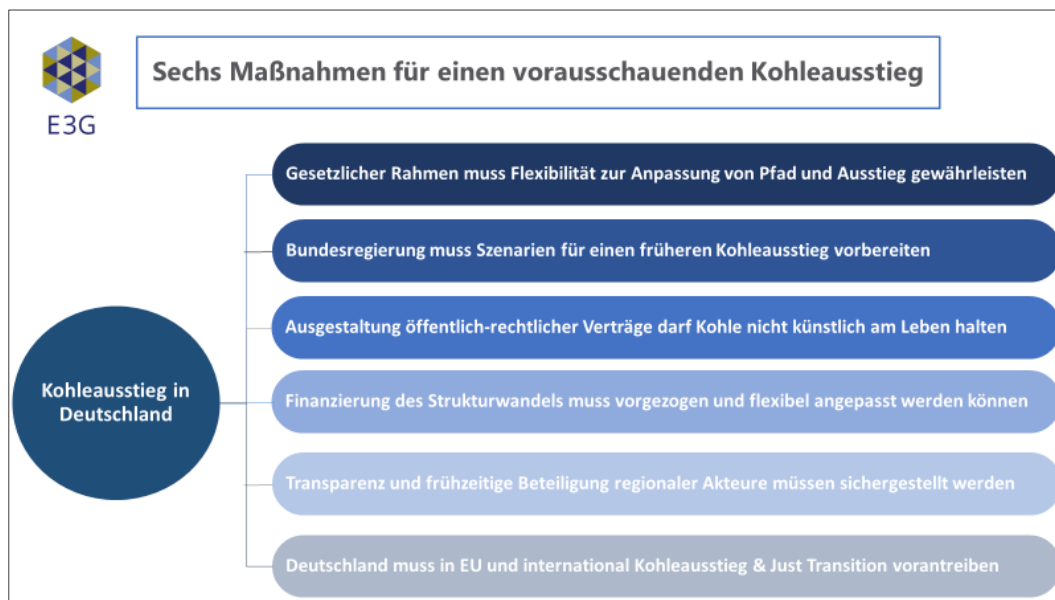


Abbildung 2: Maßnahmen für einen vorausschauenden Kohleausstieg



E3G

---

## Einleitung

Die deutsche Kohlekommission hat sich im Januar 2019 nach langwierigen Verhandlungen auf einen Kompromiss geeinigt, wonach Deutschland bis spätestens 2038 aus der Kohle aussteigen soll. Auch anderthalb Jahre später sind Kohleausstieg und Strukturwandel noch nicht gesetzlich geregelt. Die Auseinandersetzung über die Umsetzung des Kohleausstiegs hat mit der Bund-Länder-Einigung<sup>1</sup> und der aktuellen Entwurfsfassung<sup>2</sup> sogar wieder zugenommen. Unter anderem haben sich acht der 28 stimmberechtigten Mitglieder der Kohlekommission von der Bund-Länder-Einigung distanziert, da sie ihrer Meinung nach nicht den Empfehlungen der Kommission entspricht.<sup>3</sup> Konfliktpunkte sind etwa die hohen Kompensationszahlungen für Braunkohlekraftwerke, die in öffentlich-rechtlichen Verträgen festgelegt werden sollen, die geringere und befristete Entschädigung für Steinkohlekraftwerke, die Umstellung von Kraft-Wärme-Kopplungs-Anlagen (KWK), der geplante Ausstiegspfad sowie die bereits erfolgte Inbetriebnahme des neuen Steinkohlekraftwerks Datteln IV. Auch das Strukturstärkungsgesetz ist noch nicht in Kraft getreten, da es an das Kohleausstiegsgesetz gekoppelt ist.

In der Diskussion dieser Streitpunkt werden die mittlerweile veränderten Rahmenbedingungen für die Kohle nicht ausreichend berücksichtigt. **COVID-19 hat einige Faktoren verstärkt, die dafürsprechen, dass sich Deutschland auf einen deutlich früheren Kohleausstieg vorbereiten muss.** Bereits zuvor haben Entwicklungen in Wirtschaft, Politik und Finanzwelt wie die abnehmende Wirtschaftlichkeit der Kohle oder die geplante Verschärfung des EU-Klimaziels für 2030 einen früheren Kohleausstieg wahrscheinlich gemacht. Wird das Kohleausstiegsgesetz wie geplant umgesetzt, ist das Risiko groß, dass auf diese Veränderungen nicht flexibel reagiert und der Ausstieg sogar verzögert werden kann. Dies muss im Interesse von Beschäftigten und Regionen jedoch verhindert werden.

Unsere Kurzanalyse untersucht Faktoren, die den deutschen Kohleausstieg beschleunigen können und schlägt Maßnahmen vor, wie ein vorausschauender Kohleausstieg umgesetzt werden sollte.

---

<sup>1</sup> **Bund-/Länder-Einigung zum Kohleausstieg**

<sup>2</sup> **Drucksache 19/17342:** Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)

<sup>3</sup> **Stellungnahme der ehemaligen Mitglieder der Kommission Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung**



E3G

---

## COVID-19 beschleunigt die wirtschaftliche Talfahrt der Kohle

**Braun- und Steinkohlekraftwerke waren bereits vor der aktuellen Krise in wirtschaftlichen Schwierigkeiten.** Zahlen für das erste Halbjahr 2019<sup>4</sup> zeigen, dass kein einziges deutsches Braunkohlekraftwerk seine Fixkosten decken konnte und laut einer weiteren Studie waren 2019 neunzig Prozent aller Kraftwerke ein Verlustgeschäft.<sup>5</sup> Die Gründe hierfür sind etwa der gestiegene CO<sub>2</sub>-Preis im EU-Emissionshandelssystem (EU ETS), der niedrige Erdgaspreis sowie die kontinuierlich zunehmende Einspeisung von Strom aus erneuerbaren Energien.

**Der geringere Strombedarf durch den starken Produktionsrückgang in der Industrie im Zuge der COVID-19-Krise verschärft die wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Kohle.** Die Auslastung von Kohlekraftwerken sinkt in vielen Fällen aufgrund höherer Grenzkosten im Vergleich zu Gas und Erneuerbaren. So haben einige Stein- und Braunkohlekraftwerke die Stromproduktion heruntergefahren<sup>6</sup> und zumindest ältere Braunkohlekraftwerke werden auch dieses Jahr ihre Fixkosten nicht decken können.<sup>7</sup> Die günstige Wetterlage für Erneuerbare verstärkt darüber hinaus den Abwärtstrend der Kohle. Im April 2020 ist der Kohleanteil an der Nettostromerzeugung mit 16% auf einen historischen Tiefstand gefallen, während Wind- und Solarenergie fast die Hälfte der deutschen Nettostromerzeugung gedeckt haben.<sup>8</sup> Im Mai 2020 wurde, verglichen mit dem Vorjahresmonat, je fünfzig Prozent weniger Strom aus Braun- und Steinkohle erzeugt (siehe Abb. 3). Auch das zwischenzeitliche Abfallen des CO<sub>2</sub>-Preises im EU ETS hat die mangelnde Wettbewerbsfähigkeit der Kohle kaum gestärkt. Dementsprechend liegen die Erwartungen zur Stromerzeugung aus Kohle, die Deutschland im nationalen Energie- und Klimaplan (NECP) Anfang Juni 2020 gemeldet hat, bereits sechs Jahre hinter der Realität zurück.<sup>9</sup>

Durch die im nächsten Jahr anstehende Reform des EU ETS und einen dadurch voraussichtlich höheren CO<sub>2</sub>-Preis, längst entschiedene strengere EU-Umweltauflagen für industrielle Emissionen<sup>10</sup>, weitere Kostenreduktionen bei

---

<sup>4</sup> Ember (2019) **The cash cow has stopped giving: Are Germany's lignite plants now worthless?**

<sup>5</sup> Carbon Tracker (2020) **Post-COVID economic stimulus risks locking in future for costly coal**

<sup>6</sup> Süddeutsche Zeitung (2020) **Leag produziert weniger Energie als Folge der Corona-Krise**

<sup>7</sup> Montel (2020) **Old German lignite units have entered 'death zone'**

<sup>8</sup> Fraunhofer Institut für Solare Energiesysteme (2020) **Stromerzeugung in Deutschland im April 2020**

<sup>9</sup> **Analyse Felix Reitz**

<sup>10</sup> Europäische Kommission (2017) **Commission Implementing Decision (EU) 2017/1442 of 31 July 2017 establishing best available techniques (BAT) conclusions for large combustion plants**



E3G

den Erneuerbaren und stabil niedrige Gaspreise könnten Braun- und Steinkohle ein noch größeres Verlustgeschäft werden. Darüber hinaus können die durch die Klimakrise zunehmenden Trockenheitsperioden in Deutschland zu Produktionseinbußen für Kraftwerksbetreiber führen.<sup>11</sup> Niedrige Flusspegelstände haben in der Vergangenheit die Belieferung von Kraftwerken mit Steinkohle und die Verfügbarkeit von Kühlwasser für Stein- und Braunkohlekraftwerke gefährdet.<sup>12</sup> Dies stellt die grundsätzliche Frage in den Vordergrund, welche Energiequellen auch unter extremer werdenden Klimabedingungen die Stromversorgung verlässlich sicherstellen können.<sup>13</sup>

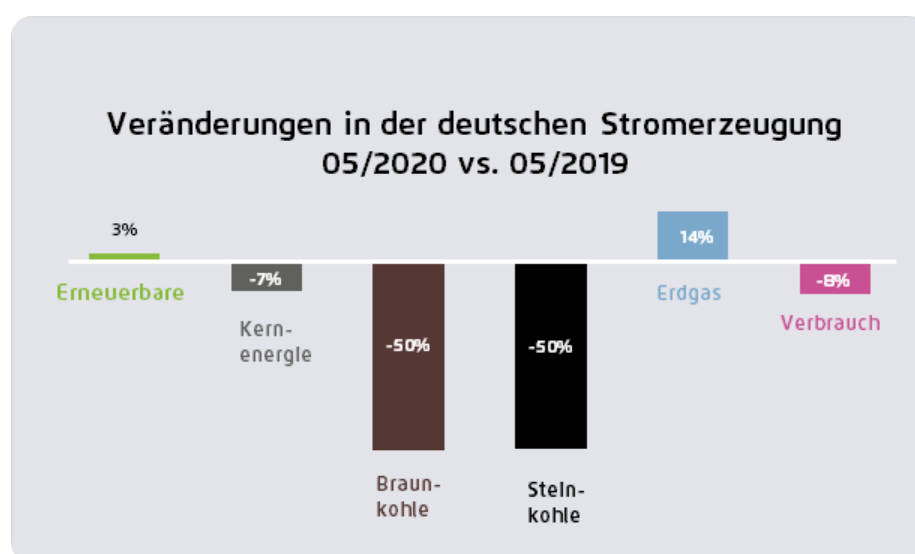


Abbildung 3: Veränderungen in der deutschen Stromerzeugung; Quelle: Agora Energiewende (2020)

In Schweden hat die Situation der Kohle bereits dazu geführt, dass das letzte Kohlekraftwerk zwei Jahre früher als geplant geschlossen wurde.<sup>14</sup> Auch Portugal hat den Kohleausstieg auf 2023 vorgezogen<sup>15</sup>, Österreich hat das letzte Kraftwerk dieses Jahr geschlossen. **Bei einer Kontinuität derzeitiger Trends wird die wirtschaftliche Talfahrt der Kohle auch in Deutschland zu früheren Kraftwerksschließungen führen**, sofern die im Kohleausstiegsgesetz verankerten Rahmenbedingungen keine falschen Anreize setzen und Kohlekraftwerke dadurch künstlich am Leben halten.

<sup>11</sup> Umweltbundesamt (2013) **Climate Impacts: Field of Action Energy Sector**

<sup>12</sup> Energiate Messenger (2019) **Hitze und Dürre machen Kraftwerken zu schaffen**

<sup>13</sup> EEA (2019) **Climate change puts pressure on Europe's energy system**

<sup>14</sup> Euractiv (2020) **Sweden adds name to growing list of coal-free states in Europe**

<sup>15</sup> Smart Energy International (2020) **Portugal goes 52 days without coal – new record**



E3G

---

## **Entschädigungen können als unerlaubte staatliche Beihilfe eingestuft werden**

Entsprechend des derzeitigen Plans verpflichtet sich die Bundesregierung, Entschädigungszahlungen an Kraftwerksbetreiber für vorzeitige Kraftwerksabschaltungen zu leisten. Die EU-Kommission muss die geplanten 4,35 Milliarden Euro Kompensationszahlungen für Braunkohlekraftwerksbetreiber jedoch noch als staatliche Beihilfe billigen, da sie sonst rechtswidrig wären. Da viele Braunkohlekraftwerke nicht rentabel und 90% der Anlagen zum Zeitpunkt ihrer Schließung 25 Jahre oder älter und daher vollständig abgeschrieben sein werden, schätzen die Rechts- und Umweltexpert\*innen von ClientEarth eine Zustimmung der Kommission als unwahrscheinlich ein.<sup>16</sup>

**Im Fall des Braunkohlekonzerns LEAG ist besonders unsicher, ob die EU-Kommission die veranschlagten Entschädigungszahlungen von 1,75 Milliarden Euro für die Stilllegung von vier Kraftwerksblöcken bis 2030 als verhältnismäßig einstuft.**<sup>17</sup> Der ostdeutsche Braunkohlekonzern würde diese Entschädigung für die Stilllegung von Kohlekraftwerken erhalten, die er ohnehin zu einem ähnlichen Zeitpunkt geschlossen hätte. Dies legen interne Planungen nahe, die im Januar öffentlich geworden sind. Eine Analyse dieser Planungen zeigt, dass die LEAG ihre Braunkohleförderung und -verbrennung mit dem geplanten Kohleausstieg nur marginal gegenüber existierenden Rahmenbetriebsplänen reduzieren müsste.<sup>18</sup>

**Es ist unklar, wie die Kommission unter den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Entschädigungen einstufen wird.** Sobald sie von der Bundesregierung benachrichtigt wurde, hat sie zwei Monate Zeit, die Beihilfe zu genehmigen. Wenn sie die Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt genauer überprüfen möchte, kann dies sogar bis zu 18 Monate dauern. Die Regelungen zur staatlichen Beihilfe wurden bereits bis Ende des Jahres gelockert, um es den Mitgliedsstaaten zu ermöglichen, ihre Volkswirtschaften im Kontext der COVID-19-Krise zu stabilisieren. Gut die Hälfte der von der Kommission bisher gebilligten staatlichen Finanzspritzen wurde von Deutschland beantragt.<sup>19</sup> Zwar hat die Kommission im Mai 25,5 Millionen Euro an Kompensationszahlungen für das

---

<sup>16</sup> ClientEarth (2019) **Rechtsgutachten: Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke**

<sup>17</sup> Rechtsanwälte Günther (2020) **Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung am 25. Mai 2020**

<sup>18</sup> Öko-Institut e.V. (2020) **Stellungnahme Felix Matthes & Analysis of power plant closure plans for Germany's Lusatian mining district**

<sup>19</sup> Euractiv (2020) **EU decides: No green strings attached on cash to virus-hit firms**



E3G

---

Steinkohlekraftwerk Hemweg in den Niederlanden zugestimmt.<sup>20</sup> Allerdings wurde dieses Kraftwerk im Januar 2020 zu einem deutlich früheren Zeitpunkt stillgelegt, sodass die EU-Kommission, anders als bei den im deutschen Gesetzesentwurf geplanten, späteren Stilllegungen, von einer positiven Klimawirkung und einem starken gesellschaftlichen Interesse ausgehen konnte.

**In öffentlich-rechtlichen Verträgen vorab festgelegte Entschädigungszahlungen können somit den Weiterbetrieb verlängern, auch wenn sich die Stromerzeugung wirtschaftlich längst nicht mehr lohnt.** Auch lässt eine Vorabfestlegung der Kompensationszahlungen keine Anpassung an sich ändernde wirtschaftliche, politische und soziale Gegebenheiten zu.

### **EU-Klimazielerhöhung erfordert schnellere Emissionsreduktionen**

**Die Europäische Kommission hält auch in der Krise an der Erhöhung des Klimaziels der EU für 2030 von aktuell 40% auf 50-55% fest** und plant eine Einigung der Mitgliedsstaaten bis Ende des Jahres.<sup>21</sup> Eine Mehrheit der Mitgliedsstaaten hat dieses Ziel bereits in einem von Dänemark initiierten Brief unterstützt.<sup>22</sup> Auch Bundeskanzlerin Merkel und Präsident Macron haben sich in einer gemeinsamen Initiative zu diesem höheren EU-Klimaziel bekannt.<sup>23</sup>

Das neue 2030-Ziel wie auch das Ziel der Klimaneutralität bis spätestens 2050 werden bis Ende des Jahres in einem europäischen Klimaschutzgesetz verbindlich festgeschrieben. Zudem werden das EU-Emissionshandelssystem und die Regelung zur Lastenteilung für sektorale Emissionen, die nicht unter das EU ETS fallen, nächstes Jahr entsprechend angepasst. **Dies bedeutet, dass auch Deutschland ehrgeizigere nationale Klimaziele vorlegen muss. Es ist klar, dass auch der Energiesektor dafür einen höheren Beitrag leisten muss.** Ein rascher Kohleausstieg ist dabei weiterhin eine der effektivsten Maßnahmen, um CO<sub>2</sub>-Emissionen zu mindern. Sieben der zehn größten Emittenten von CO<sub>2</sub> in Europa sind deutsche Braunkohlekraftwerke.<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> Europäische Kommission (2020) **Staatliche Beihilfen: Kommission genehmigt Entschädigung für vorzeitige Stilllegung eines niederländischen Kohlekraftwerks**

<sup>21</sup> Europäische Kommission (2020) **Statement by Frans Timmermans, Executive Vice-President for the European Green Deal, on the announcement to postpone the COP26**

<sup>22</sup> Climate Home News (2020) **European Green Deal must be central to a resilient recovery after Covid-19**

<sup>23</sup> Bundesregierung (2020) **Deutsch-französische Initiative Gestärkt aus der Krise kommen**

<sup>24</sup> Financial Times (2019) **Shipping group steams into list of top 10 EU polluters**



E3G

---

## Finanzmärkte setzen die Kohleenergie unter Druck

Sowohl Deutschland als auch die EU arbeiten derzeit an Strategien für ein nachhaltigeres Finanzwesen („Sustainable Finance“). Nachhaltigkeit soll bei öffentlichen und privaten Finanzierungsflüssen eine größere Rolle spielen – etwa durch die Offenlegung und das Management von Risiken, die sich aus nicht-nachhaltigen Anlagen ergeben. Mit dem „Aktionsplan Sustainable Finance“<sup>25</sup> ist die EU bei der Umsetzung schon einen Schritt weiter. Konkret wurde bereits eine EU-Nachhaltigkeitstaxonomie beschlossen, die jegliche Investitionen in die Kohleenergie als nachhaltige Anlage ausschließt. Während die detaillierten Kriterien der Taxonomie noch verhandelt werden, wird momentan diskutiert, inwieweit Grundprinzipien schon für die Erholung der Wirtschaft nach COVID-19 genutzt werden können.<sup>26</sup>

Neben Faktoren wie der geringen Profitabilität der Kohle trägt dies dazu bei, dass viele Finanzmarktakteure, etwa Pensionsfonds<sup>27</sup>, Asset Manager<sup>28</sup>, Versicherer<sup>29</sup>, private<sup>30</sup> und öffentliche Banken<sup>31</sup>, aber auch die Realwirtschaft<sup>32</sup> **Anlagen, Investitionen und Versicherungsprodukte zunehmend aus der Kohleindustrie abziehen**. Auch für die verbleibenden deutschen Kohlekraftwerke wird die Wahrnehmung als klimaschädliche, riskante Anlage immer mehr zum Risiko. So hat etwa der norwegische Staatsfond Anteile an Kohleunternehmen – unter anderem von RWE – abgestoßen.<sup>33</sup> Eine Studie errechnet, dass Entwickler von neuen Kohlekraftwerken weltweit 600 Milliarden Dollar Verluste riskieren.<sup>34</sup> Für Unternehmen fällt neben den finanziellen Risiken zudem das Reputationsrisiko stark ins Gewicht, wenn Nachhaltigkeitszielen und damit verbundenen Erwartungen von Anleger\*innen und Konsument\*innen nicht entsprochen wird.

---

<sup>25</sup> Europäische Kommission (2018) **Commission action plan on financing sustainable growth**

<sup>26</sup> Handelsblatt (2020) **Umweltministerin schreibt an Unternehmen: Ratspräsidentschaft für grüne Investitionen nutzen**

<sup>27</sup> Süddeutsche Zeitung (2020) **Wegen Kohleproduktion: Ölfonds veräußert Anteile an RWE**

<sup>28</sup> ZEIT (2020) **Aus Schwarz mach Grün**

<sup>29</sup> Handelsblatt (2020) **Allianz-Chef Oliver Bäte sieht die Coronakrise als Beschleuniger**

<sup>30</sup> April (2020) **No more loopholes: HSBC closes door on new coal projects**

<sup>31</sup> taz (2019) **Keine KfW-Kohle mehr**

<sup>32</sup> Vattenfall (2019) **Der Kohleausstieg Berlins bis 2030 ist machbar**

<sup>33</sup> Chief Investment Officer (2020) **Norway Pension Giant Dumps Nearly \$3 Billion in Coal, Oil Stocks**

<sup>34</sup> Carbon Tracker (2020) **Coal developers risk \$600 billion as renewables outcompete worldwide**





E3G

---

## Öffentlichkeit und Klimabewegung fordern schnelleren Kohleausstieg

**Auch während COVID-19 spricht sich eine große Mehrheit der Deutschen für konsequenten Klimaschutz aus.** 59% der Befragten einer repräsentativen Umfrage erwarten, dass die Klimakrise größere Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft haben wird als die aktuelle Krise und 86% fordern, dass Konjunkturpakete den Schutz von Klima und Umwelt berücksichtigen.<sup>35</sup> Mit zunehmend fühlbaren Auswirkungen der Klimakrise in Deutschland ist anzunehmen, dass Klimaschutz der deutschen Öffentlichkeit noch wichtiger wird. Nach dem Hitzesommer 2018 war auch der Sommer 2019 als drittheißester Sommer seit Beginn der Aufzeichnungen von extremer Trockenheit und anderen Extremwetterereignissen geprägt. Auch das erste Quartal 2020 war das wärmste seit 100 Jahren.<sup>36</sup>

**Eine Mehrheit befürwortet zudem einen schnellen Kohleausstieg.**<sup>37</sup> Nachdem acht Mitglieder der Kohlekommission in einer Pressekonferenz im Januar 2020 der Bundesregierung vorgeworfen hatten, dass die Entwurfsfassung des Kohleausstiegs hinter den Kompromiss der Kommission zurückfällt, ist zu erwarten, dass der Konflikt noch mehrmals auflodern wird. Potenzial dafür bergen die ungeklärte Zukunft einiger Dörfer im Umkreis von Braunkohletagebauen, die kürzlich erfolgte Inbetriebnahme von Datteln IV, des letzten neuen Kohlekraftwerks in Westeuropa, sowie die Frage nach Entschädigungen für Betreiber von Stein- und Braunkohlekraftwerken. Abschließend kann auch ein Regierungswechsel nach den Bundestagswahlen 2021, insbesondere im Falle einer grünen Regierungsbeteiligung, zu einer erneuten Diskussion über einen schnelleren Kohleausstieg führen.

## International wird von Deutschland ein früherer Kohleausstieg erwartet

**Deutschland ist mit seinem späten Kohleausstieg in Europa isoliert. Kein anderes Land in Westeuropa wird erst nach 2030 aus der Kohleenergie aussteigen.**<sup>38</sup> Und auch in Zentral- und Südosteuropa hat bisher kein Land einen Kohleausstieg nach 2030 beschlossen. Ein Kohleausstieg bis 2030 wäre jedoch notwendig, um dem eigenen Anspruch als Vorreiter bei multilateraler Kooperation sowie den Verpflichtungen des Pariser Abkommens

---

<sup>35</sup> Süddeutsche Zeitung (2020) **Mehrheit der Deutschen für konsequenten Klimaschutz - trotz Corona**

<sup>36</sup> Euractiv (2020) **Deutsche Landwirte fürchten erneuten Dürresommer**

<sup>37</sup> Energiate Messenger (2019) **Deutsche wollen schnelleren Kohleausstieg**

<sup>38</sup> Europe Beyond Coal **Coal Exit Tracker**



E3G

---

nachzukommen.<sup>39</sup> Zudem ist Deutschland letztes Jahr der internationalen Powering Past Coal Alliance (PPCA) beigetreten. Als Teil dieser globalen Kohleausstiegskoalition wird von Deutschland erwartet, mit anderen Mitgliedern auf einen Kohleausstieg bis 2030 hinzuarbeiten, um Vollmitglied der sogenannten "PPCA Declaration Group" zu werden.<sup>40</sup>

Auf internationaler Ebene, insbesondere bei der Finanzierung von fossiler Infrastruktur, wird deutlich schneller gehandelt. Einige multilaterale Banken wie die Europäische Investitionsbank investieren nicht mehr in die Kohle und arbeiten auf Paris-kompatible Portfolien hin. Auch die staatseigene KfW hat sich dazu verpflichtet, keine neuen Investitionen in Kohleprojekte zu tätigen. **Der zögerliche nationale Ausstieg wird in den nächsten Jahren auf internationaler Ebene einen immer stärkeren und schwerer vermittelbaren Kontrast darstellen.**

**Zudem wird erwartet, dass Deutschland in der Diskussion um resiliente, klimafreundliche Wege aus der Krise während seiner EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 Akzente setzt.** Die gemeinsame Initiative von Bundeskanzlerin Merkel und dem französischen Präsidenten Macron für die wirtschaftliche Erholung Europas<sup>41</sup> und nachhaltige Elemente im deutschen Konjunkturpaket<sup>42</sup> deuten auf die richtige Prioritätensetzung Richtung EU-Ratspräsidentschaft hin. In diesem Kontext wirkt ein Kohleausstieg bis 2038 zunehmend anachronistisch und hat eine negative Signalwirkung für andere, etwa für den Kohleausstiegsprozess im Nachbarland Polen.<sup>43</sup>

### **Der European Green Deal und regionale Entwicklungen können den Strukturwandel vorantreiben**

Die COVID-19-Krise stellt viele politische Prozesse und Prioritäten in Frage. Doch EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen hat bereits mehrfach betont, dass sie am European Green Deal als europäischer Wachstumsstrategie und Kern wirtschaftlicher Erholung festhalten will. Auch in Deutschland haben

---

<sup>39</sup> Climate Analytics (2019) **Global and regional coal phase-out requirements of the Paris Agreement: Insights from the IPCC Special Report on 1.5°C**

<sup>40</sup> PPCA (2020) **Declaration**

<sup>41</sup> Bundesregierung (2020) **Deutsch-französische Initiative Gestärkt aus der Krise kommen**

<sup>42</sup> BMWi (2020) **Koalitionsausschuss beschließt Marshallplan 2.0**

<sup>43</sup> S&P Global (2020) **EU policies prompt Poland's PGE to pursue green transition**



E3G

---

Akteur\*innen in der Politik<sup>44</sup>, Investoren<sup>45</sup>, Unternehmen<sup>46</sup>, Gewerkschaften<sup>47</sup>, Umweltverbände<sup>48</sup> und Wissenschaft<sup>49</sup> bereits gefordert, dass Konjunkturpakete grün, resilient und gerecht ausgerichtet sein müssen. Dementsprechend enthält auch das deutsche Konjunkturprogramm Elemente zur Förderung der ökologischen und digitalen Modernisierung.<sup>50</sup>

Als **vielversprechende Wachstumsmärkte, die sowohl konjunkturwirksam als auch klimafreundlich sind**, können etwa der beschleunigte Ausbau der erneuerbaren Energien und der davon abhängige Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft, Energieeffizienz auf allen Ebenen, nachhaltige Mobilitätskonzepte und die Dekarbonisierung energieintensiver Industrien forciert werden. Dies kann dazu führen, dass regionale Abhängigkeiten von fossilen Geschäftsmodellen schneller reduziert und der Strukturwandel vorangetrieben werden – insbesondere unter Berücksichtigung demographischer Entwicklungen in Kohleregionen und den Herausforderungen des Fachkräftemangels. Auch zusätzliche Gelder für regionale Strukturwandelprozesse, wie zum Beispiel die finanzielle Aufstockung des Just Transition Funds im EU-Konjunkturpaket, können den Kohleausstieg beschleunigen.

**Wissenschaftliche Studien stärken die Evidenz, dass das Festhalten an und Investitionen in fossile Industrien die Wettbewerbsfähigkeit gefährden und Chancen in neuen Märkten mindern.**<sup>51</sup> Dies zeigt sich auch an konkreten Investitionen: beispielsweise war der hohe Anteil an erneuerbaren Energien in Brandenburg und somit die Verfügbarkeit von günstigem, sauberem Strom ein entscheidender Standortvorteil für Grünheide, wo Tesla eine Gigafactory baut.<sup>52</sup>

---

<sup>44</sup> Bundeskanzlerin (2020) **Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Rahmen des XI. Petersberger Klimadialogs am 28. April 2020**

<sup>45</sup> The Investor Agenda (2020) **The Investor Agenda founding partners call for a sustainable recovery from the Covid-19 pandemic**

<sup>46</sup> Stiftung 2 Grad (2020) **Unternehmensappell für Krisenbewältigung und Zukunftsfähigkeit**

<sup>47</sup> DIE WELT (2020) **Die Fehler von 2009 dürfen sich jetzt nicht wiederholen**

<sup>48</sup> WWF (2020) **In die Zukunft investieren**

<sup>49</sup> Agora (2020) **Der Doppelte Booster: Vorschlag für ein zielgerichtetes 100-Milliarden-Wachstums- und Investitionsprogramm**; DIW (2020) **Green New Deal nach Corona: Was wir aus der Finanzkrise lernen können**; E3G (2020) **Nachhaltige Wege aus der Coronakrise**

<sup>50</sup> BMWi (2020) **Koalitionsausschuss beschließt Marshallplan 2.0**

<sup>51</sup> University of Oxford (2020) **Building back better: A net-zero emissions recovery**

<sup>52</sup> Business Insider (2019) **Tesla-Gigafactory in Brandenburg: erneuerbare Energien als Argument**

---



E3G

---

## **Klagen können Klimapolitik und Kohleausstieg beschleunigen**

**Die Anzahl und Diversität von Klagen hat in den letzten Jahren erheblich zugenommen.** Während in vielen konkreten Prozessen noch nicht absehbar ist, inwieweit Kohleausstiegspläne betroffen sein könnten, müssen eine Reihe von Vorgängen im Auge behalten werden, um das Risiko eines disruptiven, durch Rechtsprechung beschleunigten Kohleausstiegs zu reduzieren. Dazu gehören Klagen gegen CO<sub>2</sub>-intensive Unternehmen ob ihres Beitrags zu konkreten Auswirkungen des Klimawandels (z.B. Lliuya gegen RWE), Klagen von Anteilseignern aufgrund von hohen Risiken durch Kohleaktivitäten (z.B. ClientEarth gegen Enea), Klagen bezüglich der Verpflichtung von Regierungen ambitioniertere Klimapolitik umzusetzen (z.B. Urgenda Stiftung gegen die Niederlande), Klagen bezüglich des Verstoßes gegen Umweltauflagen wie am Standort Jänschwalde (DUH und Grüne Liga), Klagen gegen die Zulassung oder Erweiterung von Tagebauen und Bergwerken (z.B. gegen Adanis Carmichael Bergwerk in Australien oder Turow in Polen) oder Klagen gegen die Finanzierung von Kohleprojekten (z.B. Friends of the Earth Australia gegen Australia and New Zealand Banking Group).

**Diese Fülle an juristischen Möglichkeiten macht deutlich, dass sich Unternehmen durch Kohleaktivitäten hohen Risiken aussetzen.** Einige der oben genannten Verfahren sind konkrete Beispiele für die Verhinderung von zusätzlicher Kohleinfrastruktur oder die juristische Beschleunigung von Ausstiegsprozessen.



---

## Unsere Empfehlungen für einen vorausschauenden Kohleausstieg

Für einen erfolgreichen Kohleausstieg und Strukturwandel ist es unerlässlich, dass Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat mit dem Kohleausstiegs- und Strukturstärkungsgesetz Regionen und Betroffene auf einen früheren Kohleausstieg vorbereiten. Nur so kann Planungssicherheit für Beschäftigte und Regionen garantiert werden. Dazu schlagen wir folgende Maßnahmen vor (siehe auch Abb. 2):

- > **Das Kohleausstiegsgesetz muss ausreichend Flexibilität zur Anpassung des Kohleausstiegspfads und Ausstiegsdatums gewährleisten.** Dies beinhaltet eine regelmäßige und frühzeitige Überprüfung, ob der Kohleausstieg vorgezogen werden kann. Bisher werden in den Jahren 2022, 2026, 2029 und 2032 die Maßnahmen überprüft (§ 49) und nur in den Jahren 2026, 2029 und 2032 wird evaluiert, ob das Abschlussdatum für die Kohleverstromung von 2038 auf 2035 vorgezogen werden kann (§ 51).<sup>53</sup> Besser wäre es, den Kohleausstiegspfad alle zwei Jahre zu überprüfen und wissenschaftsbasiert anzupassen – gegebenenfalls verbunden mit einem deutlich früheren Ausstiegsdatum. Darüber hinaus muss es eine stärkere Verschränkung des Kohleausstiegsgesetzes mit dem Klimaschutzgesetz (KSG) geben, um den Ausstieg an nationale, europäische und internationale Klimaziele anzupassen. Beispielsweise sollte der im KSG vorgesehene Expertenrat im Kontext seines jährlichen Hauptgutachtens und der im Kohleausstiegsgesetz verankerten Überprüfungsmomente auch für die Bewertung des Kohleausstiegs verantwortlich sein und gegebenenfalls – etwa basierend auf höheren sektoralen Klimazielen – einen schnelleren Kohleausstieg empfehlen können.<sup>54</sup>
- > **Die Bundesregierung muss Szenarien für ein früheres Ende der Kohleverstromung vorbereiten.** Dazu gehören eine wissenschaftsbasierte Analyse der oben aufgeführten Einflussfaktoren, die Berücksichtigung von schnelleren Ausstiegspfaden und Strukturwandelprozessen etwa im Kontext eines Updates des Nationalen Energie- und Klimaplan (NECP), dynamische Kosten-Nutzen-Analysen und Folgenabschätzungen. Außerdem sollte eine Schätzung der damit verbundenen Investitionsbedarfe in Infrastruktur, erneuerbare Energien, Speicher und Effizienz Teil dieser Szenarien sein.

---

<sup>53</sup> **Drucksache 19/17342:** Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)

<sup>54</sup> Greenpeace & ClientEarth (2019) **Entwurf für ein Gesetz zum Kohleausstieg**

---



E3G

---

Frühes Nachsteuern ist bei diesem langfristigen Vorhaben unerlässlich, um Planungssicherheit sowie breit gefasste Nachhaltigkeit zu gewährleisten.

- > **Die öffentlich-rechtlichen Verträge für die Entschädigung von Braunkohlekraftwerken dürfen die Kohle nicht künstlich am Leben halten.** Die Bundesregierung schließt mit den Braunkohlekraftwerksbetreibern öffentlich-rechtliche Verträge, die den Zeitplan der Abschaltungen und die Höhe der Entschädigungen regeln (§ 42).<sup>55</sup> Diese Verträge riskieren, dass der Stilllegungspfad nicht verändert und an neue Realitäten wie erhöhte Klimaziele angepasst werden kann. Darüber hinaus ist die Aushandlung der Verträge zwischen Braunkohlekraftwerksbetreibern und Bundesregierung intransparent und hat zu einer massiven Zeitverzögerung im Gesetzgebungsprozess geführt. Die Bundesregierung sollte daher von diesen Verträgen absehen oder Überprüfungsmechanismen einbauen, die ein evidenzbasiertes Anpassen der Abschaltungen und Entschädigungen erlauben. Beispielsweise sollten Betreiber nicht entschädigt werden, wenn Kraftwerke aufgrund fehlender Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Erneuerbaren frühzeitig geschlossen werden. In diesen Fällen könnte das für Entschädigungen vorgesehene Budget etwa in zusätzliche regionale Strukturwandelprojekte fließen.
- > **Die Finanzierung des Strukturwandels muss im Strukturstärkungsgesetz flexibel an Entwicklungen angepasst werden können.** Als regionales Investitionsprogramm, das Klimaschutz, wirtschaftliche Diversifizierung und soziale Sicherung zusammendenkt, kann das Strukturstärkungsgesetz Kohleregionen auch im Kontext von COVID-19 widerstandsfähiger gegenüber zukünftigen Krisen machen. Dazu muss es möglichst schnell zusammen mit dem Kohleausstiegsgesetz verabschiedet werden. Es sollten außerdem ausgewählte Investitionen vorgezogen werden, die den Strukturwandelprozess beschleunigen, kompatibel mit Klima- und Nachhaltigkeitszielen sind und eine konjunkturelle Wirkung entfalten können. Investitionen im Rahmen der Konjunkturpakete sollten zudem daraufhin untersucht werden, ob sie in Kohleregionen eine Transformation hin zu Klimaneutralität unterstützen können. Auch bei einem Vorziehen des Kohleausstiegs muss es basierend auf einer Bedarfsprüfung möglich sein,

---

<sup>55</sup> **Drucksache 19/17342:** Entwurf eines Gesetzes zur Reduzierung und zur Beendigung der Kohleverstromung und zur Änderung weiterer Gesetze (Kohleausstiegsgesetz)



E3G

---

frühzeitiger Finanzhilfen in größerem Umfang zur Verfügung zu stellen, als dies bisher im Strukturstärkungsgesetz vorgesehen ist (§ 6).<sup>56</sup>

- > **Entscheidungen zur Anpassung des Kohleausstiegspfad und der Fortentwicklung von Strukturwandelstrategien in den Kohleregionen müssen transparent und unter Einbezug aller betroffener Akteur\*innen stattfinden.** Der bisherige Gesetzgebungsprozess wurde für kurze Fristen oder intransparente Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den Braunkohlekraftwerksbetreibern kritisiert.<sup>57</sup> Zukünftig wird die Bundesregierung einen inklusiveren und transparenteren Politikprozess gewährleisten müssen, um die Akzeptanz des Kohleausstiegs zu sichern.
- > **Deutschland muss seiner internationalen Führungsrolle in der Klimapolitik und Umsetzung des European Green Deals gerecht werden.** Dafür gibt es ausreichend Gelegenheiten: Am 1. Juli übernimmt Deutschland für ein halbes Jahr die EU-Ratspräsidentschaft und somit eine noch stärkere Führungsrolle in der EU. Von Deutschland wird erwartet, eine grüne, resiliente und gerechte Erholung der europäischen Wirtschaft voranzubringen und zentrale Vorhaben des European Green Deals umzusetzen. Als Mitglied der internationalen Kohleausstiegsallianz Powering Past Coal Alliance hat sich Deutschland zudem verpflichtet, zusammen mit den anderen Mitgliedern der Allianz auf einen Kohleausstieg bis 2030 hinzuarbeiten. Darüber hinaus sollte Deutschland aktiver Stimmrechte in multilateralen Organisationen und Entwicklungsbanken wahrnehmen, um die Finanzierung von Kohle weltweit zu stoppen und die Energiewende voranzutreiben.

---

<sup>56</sup> **Drucksache 19/13398:** Entwurf eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen

<sup>57</sup> Deutscher Bundestag (2020) **Gesetz zum Kohleausstieg vorgelegt**



E3G

---

### Danksagung

Wir danken allen Expert\*innen, die unsere Analyse unterstützt und Ergebnisse kritisch gegengelesen haben. Besonderer Dank gebührt Rupert Stuart-Smith, Ida Westphal, Felix Heilmann, Pieter de Pous und Lisa Fischer.



This project has received funding from the European Commission through a LIFE grant. The content of this briefing reflects only the authors' views. The Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

### About E3G

E3G is an independent climate change think tank accelerating the transition to a climate safe world. E3G builds cross-sectoral coalitions to achieve carefully defined outcomes, chosen for their capacity to leverage change. E3G works closely with like-minded partners in government, politics, business, civil society, science, the media, public interest foundations and elsewhere. In 2018, E3G was ranked the fifth most globally influential environmental think tank for the third year running.

More information is available at [www.e3g.org](http://www.e3g.org)

### Copyright

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 2.0 License. © E3G 2020