

König, Jörg

Research Report

CO₂-Preis & Klimaschutz: CO₂-Steuer oder Emissionshandel – wie lassen sich Klimaziele am besten erreichen?

Auf den Punkt, No. 02

Provided in Cooperation with:

Stiftung Marktwirtschaft / The Market Economy Foundation, Berlin

Suggested Citation: König, Jörg (2019) : CO₂-Preis & Klimaschutz: CO₂-Steuer oder Emissionshandel – wie lassen sich Klimaziele am besten erreichen?, Auf den Punkt, No. 02, Stiftung Marktwirtschaft, Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/215495>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

CO₂-Preis & Klimaschutz

Auf den Punkt Nr. 02 August 2019 Jörg König



CO₂-Steuer oder Emissionshandel – wie lassen sich Klimaziele am besten erreichen?

Klimawandel – globale Probleme erfordern globale Lösungen

In Deutschland wird intensiv über den Klimawandel und die Weiterentwicklung institutioneller Instrumente zur Reduktion von Treibhausgasemissionen diskutiert. Insbesondere steht eine CO₂-Bepreisung zur Diskussion, die – in Form einer Steuer oder eines erweiterten Emissionshandelssystems – die Unternehmen und Verbraucher zu einer CO₂-ärmeren Produktions- und Lebensweise motivieren soll.

Klimapolitische Dringlichkeit scheint geboten, nicht nur der Großen Koalition vor dem Hintergrund niedriger Umfragewerte und jugendlicher Demonstrationen: Der Weltklimarat ist davon überzeugt, dass die Klimaschutzbemühungen des kommenden Jahrzehnts maßgeblich darüber entscheiden, ob die Erderwärmung nachhaltig bei 1,5 °C gestoppt werden kann. Nur dann sei die Existenzgrundlage von Mensch, Tier und Natur langfristig gesichert.

Zweitens droht Deutschland sein rechtlich verbindliches Klimaschutzziel gemäß der Europäischen Lastenteilungsverordnung zu verfehlen, das eine Reduktion der Treibhausgasemissionen in den nicht vom Europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS) erfassten Sektoren (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und kleinere Industriebetriebe) bis zum Jahr 2030 um 38 Prozent gegenüber 2005 vorsieht. Gelingt dies nicht, muss Deutschland anderen EU-Staaten überschüssige Anteile ihrer Emissionsbudgets abkaufen oder ein EU-Vertragsverletzungsverfahren über sich ergehen lassen. Beides könnte mit erheblichen Kosten für den Bundeshaushalt einhergehen. Ins-

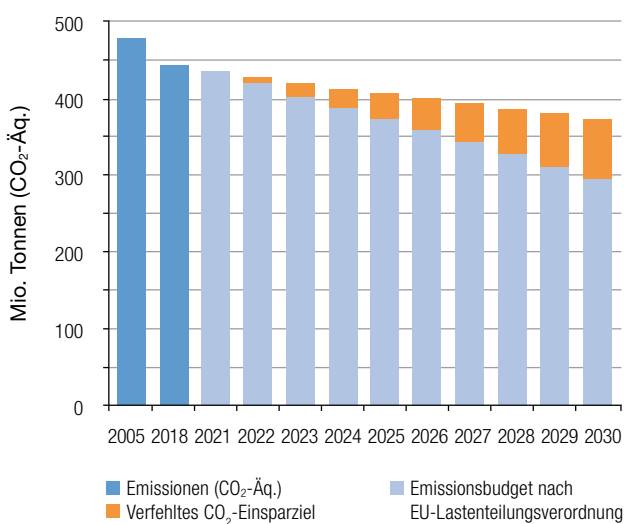
besondere für diese Sektoren (Effort Sharing) wird daher eine klimawirksame Lösung gesucht.

Der drastische Anstieg der CO₂-Emissionen in China und Indien innerhalb weniger Jahre zeigt allerdings, dass ein wirksamer Klimaschutz global koordiniert erfolgen muss. Dies gilt umso mehr, da der wirtschaftliche Aufholprozess in den kommenden Jahren weitere Emissionssteigerungen erwarten lässt. In der Tat sehen die nationalen Zusagen gemäß Pariser Klimaabkommen in vielen Schwellenländern bis 2030 absolute Emissionssteigerungen vor – und keine Minderungen. Auch die afrikanischen und lateinamerikanischen Staaten werden im Zweifel Klimaschutz nicht zu Lasten der eigenen wirtschaftlichen Entwicklung betreiben. Selbst eine vollständige Dekarbonisierung Europas würde demnach bei weitem nicht ausreichen, die Emissionssteigerungen im Rest der Welt auszugleichen. Insofern wird die aktuelle Debatte um eine Intensivierung des Klimaschutzes insbesondere dann eine erfolgreiche Wirkung entfalten, wenn die erzielten Ergebnisse klimawirksam, kosteneffizient und somit international anschlussfähig sind. Eine CO₂-Bepreisung erfüllt diese Kriterien umso stärker, je mehr Staaten daran teilnehmen, je einheitlicher der Preis ist und je mehr Sektoren in das System eingebunden sind. Und Deutschland könnte auch im Interesse einer nachhaltigen, prosperierenden Sozialen Marktwirtschaft gewinnen, wenn es im Klimaschutz bei den Methoden eine Führungsrolle inne hat. Dabei zählen Ergebnisse und Effizienz, nicht Ideologie und gute Absichten.

Geschätzte CO₂-Zielverfehlung Deutschlands in den nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren

Zielverfehlung = Differenz zwischen Emissionsprojektion und -budget

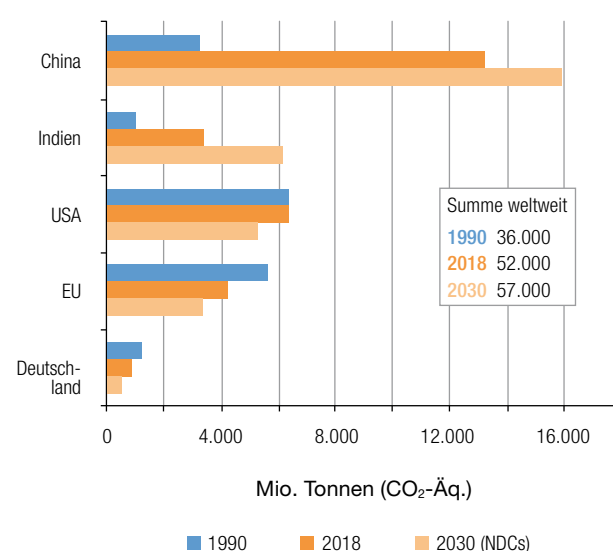
Quellen: Eigene Berechnungen; Öko-Institut (2019), Aktueller Stand der Emissionen – Mai 2019; Projektionsbericht der Bundesregierung 2019.



Tatsächliche und beabsichtigte CO₂-Emissionen

National festgelegte Klimaschutzbeiträge (NDCs) gemäß Pariser Klimaabkommen für 2030

Quellen: Climateactiontracker.org.



Nationale Alleingänge sind problematisch

Deutschland unternimmt in Sachen Klimaschutz nicht zu wenig, sondern das Falsche! Prominentes Beispiel ist die deutsche Energiewende, die mit einer enormen Verschwendung von Ressourcen einhergeht: einerseits durch überstürzte Ausstiege aus der traditionellen Energieproduktion, andererseits durch kleinteilige Regulierungen und kostspielige Subventionen staatlich präferierter Technologien. Das führt zu mehreren paradoxen Situationen: Privathaushalte und Industrie subventionieren mit europaweit höchsten Strompreisen – trotz nur durchschnittlicher Beschaffungs- und Vertriebskosten – die heimische Wind- und Sonnenkraft, bei Überproduktion aber auch das Ausland für die Abnahme des nicht benötigten Stroms. Das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) schreibt nämlich vor, dass die Übertragungsnetzbetreiber Strom aus erneuerbaren Quellen auch dann abnehmen müssen, wenn ihn niemand benötigt. Bei Unterproduktion muss hingegen auf Energie aus den Nachbarstaaten zurückgegriffen werden, die zumeist aus der eigentlich unerwünschten Kern- oder Kohlekraft stammt.

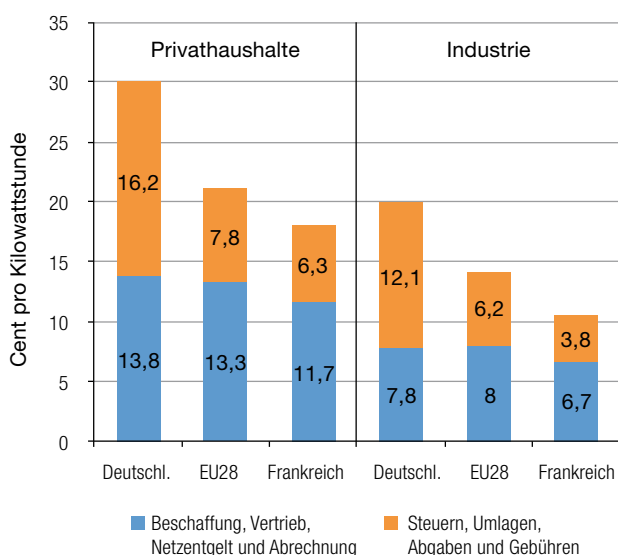
Dennoch – und trotz wachsender Sorgen bezüglich der Versorgungssicherheit – sollen traditionelle Kraftwerke so schnell wie möglich abgeschaltet und Kraftwerksbetreiber sowie betroffene Regionen für den Ausstieg kostspielig entschädigt werden. Allein der geplante Kohleausstieg soll etwa 100 Mrd. Euro zusätzlich kosten – und auch die inzwischen auf knapp 26 Mrd. Euro gestiegenen jährlichen EEG-Differenzkosten wiegen pro Haushalt deutlich schwerer als die einst versprochene „Kugel Eis“.

Ernüchterndes Ergebnis: Der CO₂-Ausstoß wird in Europa dadurch kaum reduziert. Maßgeblich für die europaweite CO₂-Reduktion im Energiesektor ist das EU-ETS. Einseitige Aktionen innerhalb des Systems – das schließt den derzeit diskutierten nationalen Preisaufschlag für innereuropäische Flüge mit ein – führen nur zu einer kostenintensiven Verlagerung der Emission in andere Teilnehmerstaaten („Wasserbetteffekt“). Solange der teuer erkaufte nationale Einspareffekt nicht automatisch zu einer Reduktion von Emissionsrechten führt, ist für den Klimaschutz nichts gewonnen. Auch Subventionen ausgewählter Technologien über den EU-ETS hinaus – wie die Kaufprämie für Elektrofahrzeuge – sind höchst ineffizient. Schließlich kann auch der Staat kaum wissen, ob diese Technologie anderen überlegen ist. Am Ende stünde gegebenenfalls eine volkswirtschaftlich schädigende Wettbewerbsverzerrung. Zweitens hätte mit dem Subventionsbetrag eventuell in anderen Bereichen (oder im Ausland) mehr CO₂ eingespart werden können. Ein deutscher Euro, der für Klimaschutz z.B. in Afrika ausgegeben wird, bewirkt unter Umständen ein Vielfaches an CO₂-Reduzierung als hierzulande. Eine sektoren- und länderübergreifende CO₂-Bepreisung, bei der Marktteilnehmer gemäß ihren Präferenzen über den Preis ermitteln, wo sie CO₂ einsparen möchten, kann hier Abhilfe schaffen. Eine effiziente Klimapolitik sollte CO₂ stets dort vermeiden, wo die geringsten Kosten auftreten. Dadurch kann mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen am meisten CO₂ reduziert werden. Auf nationale Maßnahmen, die diesem Prinzip zuwiderlaufen, gilt es aus Effizienzgründen zu verzichten.

Strompreise 2018 im europäischen Vergleich – Netto und Brutto

Privathaushalte: 2.500 kWh < Verbrauch < 5.000 kWh
Industrie: 500 MWh < Verbrauch < 2.000 MWh

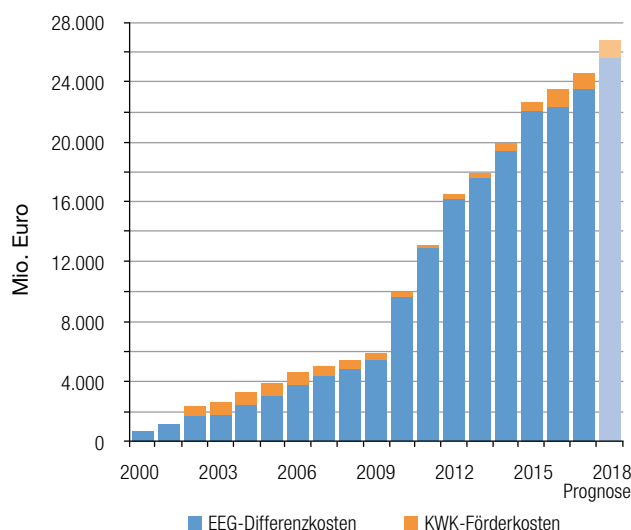
Quelle: Eurostat.



Direkte Kosten der Energiewende im Bereich der Stromerzeugung

EEG-Differenzkosten: Vergütung EEG-Strom abzüglich Verkaufserlöse
KWK-Förderkosten: Stromvergütung Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen

Quellen: Bundesministerium für Wirtschaft und Energie; Netztransparenz.de.



Europäischer Weg: Emissionshandel effizient und zielsicher

Die EU hat mit dem Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) im Jahr 2005 weltweit als erste Region ein zentrales und international anschlussfähiges Klimaschutzinstrument eingeführt, mit dem jede gewünschte Treibhausgasreduktion der etwa 11.000 teilnehmenden Anlagen aus Energiewirtschaft und Industrie sowie im separat erfassten innereuropäischen Luftverkehr kosteneffizient und zielsicher erreicht werden kann. Bislang sind rund 45 Prozent der europäischen Emissionen aus 31 Staaten (EU28, Liechtenstein, Island und Norwegen) in das EU-ETS einbezogen. Ab 2020 soll auch die Schweiz daran teilnehmen.

Eine politisch vereinbarte Obergrenze (Cap) legt dabei fest, wie viele Emissionen insgesamt ausgestoßen werden dürfen. Die am EU-ETS teilnehmenden Anlagen müssen für ihre Emissionen Berechtigungen vorweisen, andernfalls drohen hohe Geldstrafen. Die Berechtigungen werden vom Staat (seit 2013 standardmäßig durch Auktion) direkt veräußert und bei Bedarf am Sekundärmarkt gehandelt. Nachfrage und Angebot bestimmen den CO₂-Preis. Dadurch werden die externen Kosten der Emission verursachergerecht internalisiert und zugleich Anreize gesetzt, Treibhausgase dort zu vermeiden, wo dies am kostengünstigsten möglich ist – ohne jegliche zentrale Feinsteuerung.

Die staatlichen Auktionserlöse müssen mindestens zur Hälfte in den Klimaschutz investiert werden. In Deutschland fließen sie vollständig in den Energie- und Klimafonds, der Projekte zur Umsetzung der Energiewende fördert. Im Gegensatz zu einer

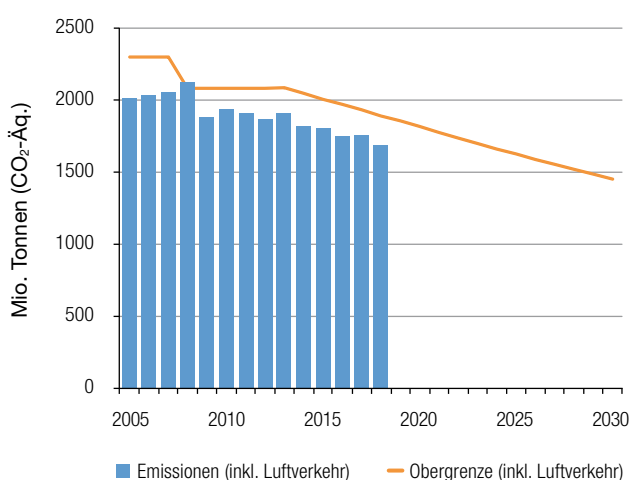
CO₂-Steuer ist im EU-ETS eine Zweckbindung des Aufkommens somit wenigstens zu 50 Prozent garantiert – anders als etwa bei der Ökosteuer, deren Aufkommen der Rentenversicherung zugeführt wird („Tanken für die Rente“).

Um vereinbarte CO₂-Minderungsziele im EU-ETS zielsicher zu erreichen, wird die Gesamtmenge an Emissionsberechtigungen jährlich reduziert (ab 2021 um 2,2 Prozent pro Jahr). Zudem werden seit 2019 überschüssige Berechtigungen in eine Marktstabilitätsreserve überführt, wodurch das Angebot weiter verknappt wird. Ab 2023 sollen Überschüsse aus dieser Reserve gelöscht werden. Mitgliedstaaten können Emissionsberechtigungen zudem freiwillig löschen, möchten sie einen weiteren Beitrag zum Klimaschutz leisten. Darüber hinaus ist der EU-ETS solidarisch angelegt, indem zehn Prozent der Auktionsmengen nur unter den ärmeren Mitgliedstaaten aufgeteilt werden und ihnen weitere zwei Prozent der Auktionserlöse über einen Modernisierungsfonds zustehen.

Der über viele Jahre erzielte Preis im EU-ETS von „nur“ rund fünf Euro pro Tonne CO₂ bedeutet entgegen einem verbreiteten Irrtum nicht, dass der Emissionshandel nicht funktioniert. Das vorgegebene CO₂-Minderungsziel wird lediglich kostengünstiger erreicht als erwartet. Allenfalls das Ziel hätte ambitionierter sein können. Solange die politisch gewünschte Menge an CO₂ eingespart wird, ist das Preisniveau der Emissionsberechtigungen irrelevant. Das EU-ETS verfolgt – ganz im Sinne des Klimaschutzes – schließlich ein Mengen- und kein Preisziel.

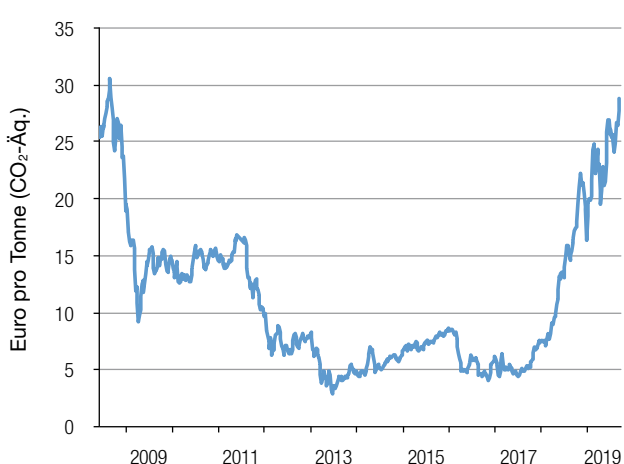
Gesicherte Zielerreichung im EU-ETS

Quelle: Europäische Umweltagentur.



Preisentwicklung im EU-ETS

Quelle: Sandbag.org.uk.



Ein erweiterter Emissionshandel funktioniert

Die meisten Ökonomen und Gutachten sprechen sich für ein alle Sektoren umfassendes Emissionshandelssystem als effizienteste Lösung aus, darunter der Kronberger Kreis, die Monopolkommission, das ifo Institut, das Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung, das Institut für Weltwirtschaft, der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, das Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung und der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Der Weg dorthin wird zwar unterschiedlich gezeichnet, doch wird ein erweitertes EU-ETS als kosteneffizienteste und zielsicherste Option angesehen, bei der sich zudem der CO₂-Preis endogen an konjunkturelle Entwicklungen anpassen kann, ohne die Klimaziele zu gefährden.

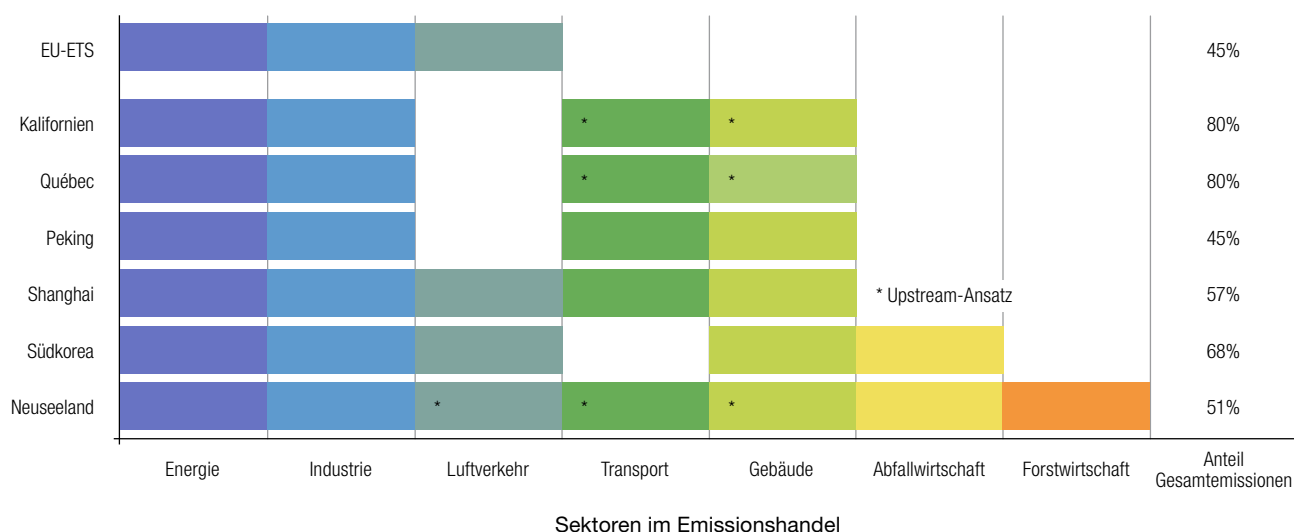
Wie eine Einbindung der bislang nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren in den Emissionshandel gelingen kann, zeigen Emissionshandelssysteme außerhalb Europas. Im Gegensatz zum EEG hat das EU-ETS international zahlreiche Nachahmer gefunden. Zumeist als Upstream-Ansatz konzipiert, werden die Produzenten und Importeure verpflichtet, Emissionsrechte vorzuweisen. Die Kosten werden an die Verbraucher weitergegeben und somit eine Lenkungswirkung erzeugt. Da es sich um Lenkungsabgaben handelt, sollte das zusätzliche Aufkommen an anderer Stelle an die Bürger zurückgegeben werden. Wichtig ist, Lenkungswirkung und Vermeidungskosten nicht durch nebenstehende Steuern, Umlagen oder Subventionen zu verzerren. Diese gilt es abzuschaffen, allen voran die Energie- und Stromsteuer sowie die EEG- und KWKG-Umlagen.

Auf drohende Wettbewerbsnachteile für die Industrie in den bereits etablierten ETS-Sektoren oder auf Investitions- und Belastungsunsicherheiten bezüglich eines weniger verlässlichen CO₂-Preises kann hinreichend reagiert werden. Die Einführung von WTO-konformen Grenzausgleichsmaßnahmen – Zu- und Abschläge in Höhe des CO₂-Preises für Im- und Exporte – könnten die teilnehmenden Unternehmen vor ungleichen Wettbewerbsbedingungen schützen. Um die bestehenden ETS-Sektoren nicht zu überfordern, könnten zudem Übergangsweise getrennte Emissionsmärkte die unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten zwischen den Sektoren über die Zeit angleichen, bis die Klimaziele gemäß EU-Lastenteilungsverordnung 2030 erreicht sind und die Sektoren in einem einheitlichen EU-ETS aufgehen. Ein Preiskorridor, bei dem eine Unter- oder Überschreitung zu einer Veränderung der Gesamtemissionsberechtigungen oder kostenlosen Zertifikatezuteilung führt, könnte zudem preisliche Unsicherheiten dämpfen.

Um möglichst alle EU-ETS-Staaten zur Aufnahme weiterer Sektoren in den Emissionshandel zu motivieren, könnten Emissionsrechte und Auktionserlöse als „solidarische Verhandlungsmasse“ – wie bereits im bestehenden EU-ETS – den zumeist ärmeren „Blockadestaaten“ zugesprochen werden. Darüber hinaus könnte zunächst eine „Koalition der Willigen“ – analog zur flexiblen EU-Integrationsstrategie der Verstärkten Zusammenarbeit – mit der Erweiterung des EU-ETS im kleineren Kreis voranschreiten, bis die übrigen Staaten (u.a. motiviert durch den Grenzausgleich) nachziehen.

Eingebundene Sektoren in ausgewählten Emissionshandelssystemen

Quelle: ICAP Status Report 2019.



Eine CO₂-Steuer garantiert nicht die Klimaziele

Die Erhebung einer CO₂-Steuer wird politisch als die am einfachsten durchzusetzende Option für mehr Klimaschutz erachtet. Die Befürworter einer CO₂-Steuer argumentieren, dass nur so ein rasches Umsteuern hin zu emissionsarmen und emissionsfreien Technologien im Verkehrs- und im Gebäudesektor möglich sei. Anders als beim Emissionshandel setzt hierbei der Staat nicht die CO₂-Menge, sondern den CO₂-Preis fest. Dies hat den Vorteil, dass der CO₂-Preis für die Produzenten und Verbraucher schnell ersichtlich und weniger volatil ist.

Fundamentaler Nachteil einer CO₂-Steuer ist allerdings, dass sie die Klimaziele weder verlässlich noch kosteneffizient gewährleisten kann: Ist die CO₂-Steuer zu niedrig, verfehlt sie die Klimaziele – ist sie zu hoch, verschwendet sie Ressourcen. Deshalb erforderte eine CO₂-Steuer eine ständige politische Nachsteuerung – mit allen politischen Unwägbarkeiten. Der ihr zugesprochene Vorteil eines verlässlichen Preises ist daher trügerisch.

Mit der vom Bundesumweltministerium (BMU) angestrebten CO₂-Steuer, die ab dem Jahr 2020 kontinuierlich von 35 auf 180 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2030 steigen soll, würden, wie der Abbildung unten rechts zu entnehmen ist, die Klimaziele 2030 deutlich verfehlt werden. Bezogen auf die Reduktionsziele der EU-Lastenteilungsverordnung für die nicht vom Emissionshandel erfassten Sektoren würde die CO₂-Steuer

im optimistischsten Szenario nicht einmal die Hälfte der notwendigen CO₂-Einsparung bewirken – im schlechtesten Fall gerade 11 Prozent. Die drohenden finanziellen Belastungen für den Bundeshaushalt durch eine sektorale CO₂-Zielverfehlung könnten mit dieser Steuer nicht abgewendet werden.

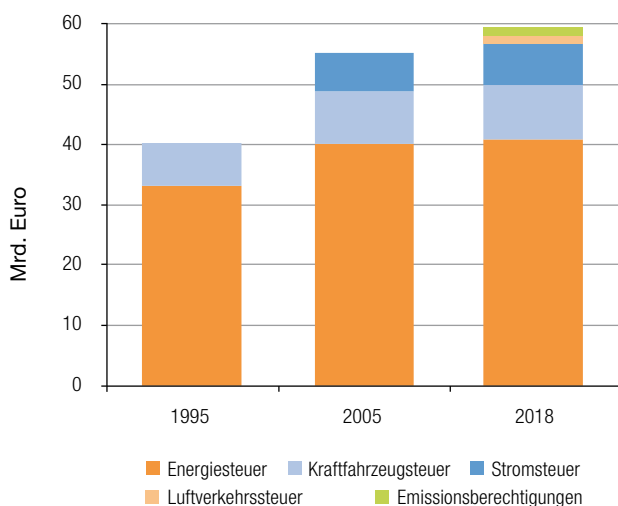
Eine CO₂-Steuer müsste demnach ein Vielfaches der ab 2020 in Aussicht gestellten 35 Euro pro Tonne CO₂ betragen. Fällt die CO₂-Steuer jedoch wesentlich höher aus und steigt sie im Zeitverlauf schneller an, könnte dies zu weitaus stärkeren Mehrbelastungen bestimmter Bevölkerungsgruppen (Pendler, Mieter, etc.) führen und die Akzeptanz der Klimaschutzbemühungen in Frage stellen.

Darüber hinaus werden in Deutschland bereits seit mehreren Jahren umweltbezogene Steuern, Abgaben und Umlagen erhoben. Trotz eines beträchtlichen Aufkommens von inzwischen knapp 60 Mrd. Euro hat sich jedoch die gewünschte Lenkungswirkung hin zu einer ökologischeren Lebensweise kaum eingestellt. Die Luftverkehrssteuer hat nicht zu weniger Luftverkehr beigetragen und die Mineralöl- sowie Kraftfahrzeugsteuer haben den Straßenverkehr nicht gemindert. Ganz im Gegenteil: Flugreisen und Geländewagen prägen die heutige Mobilität wie nie zuvor. Dabei sind bei einem Literpreis für Superbenzin von 1,40 Euro bereits jetzt knapp 90 Cent für Mineralöl- und Mehrwertsteuer reserviert.

Aufkommen umweltbezogener Steuern in Deutschland

Energiesteuer bis 2006 Mineralölsteuer

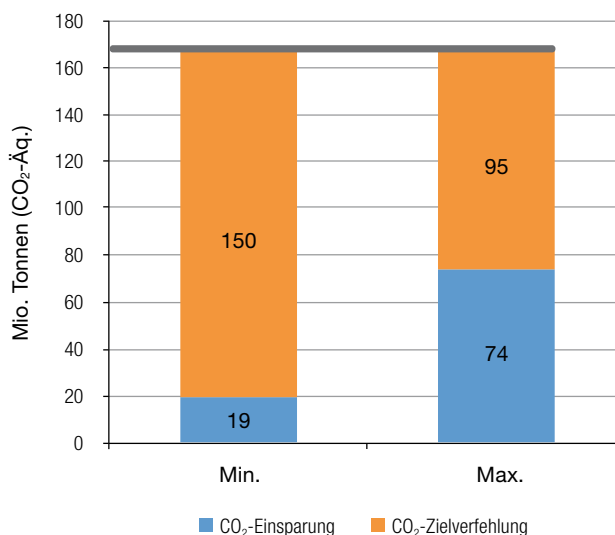
Quelle: Statistisches Bundesamt.



Zielverfehlung der vom BMU angestrebten CO₂-Steuer im Nicht-EU-ETS-Bereich bis 2030

CO₂-Einsparung und CO₂-Zielverfehlung ggü. Basisjahr 2017, für Deutschland, gemäß EU-Lastenteilungsverordnung

Quellen: Eigene Berechnungen; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (2019), Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern – Juli 2019.



Die angestrebte CO₂-Steuer wäre sozial wenig gerecht

Entgegen der Ankündigung von Bundesumweltministerin Schulze wäre die von ihr angestrebte CO₂-Steuer sozial wenig ausgewogen. Für den optimistischen, aber nicht gesicherten Fall, dass das Aufkommen einer CO₂-Steuer stets vollständig an die Bürger zurückgezahlt wird, kommen die drei vom Bundesumweltministerium beauftragten Gutachten zwar zu dem Ergebnis, dass eine CO₂-Steuer progressiv wirkt und in den Anfangsjahren die ärmere Hälfte der Haushalte durch eine Klimaprämie entlastet würde. Allerdings wird in den Schätzungen auch deutlich, dass spätestens ab dem Jahr 2025 nur noch die ärmsten 20 Prozent und spätestens ab dem Jahr 2030 lediglich die ärmsten zehn Prozent der Bevölkerung finanziell entlastet würden. Bereits ab einem Nettoeinkommen von nur rund 1.000 Euro im Monat wäre die Belastung durch eine CO₂-Steuer höher als die Entlastung durch den Erhalt einer Klimaprämie und die Senkung von EEG-Umlage und Stromsteuer.

Gemäß den Berechnungen des Gutachtens des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) würden nicht nur Singles, Studenten, Auszubildende, Rentner sowie Alleinerziehende und Familien mit einem Kind im Jahr 2030 von einer solchen CO₂-Steuer stärker belastet, sondern insbesondere die Pendlerhaushalte. Eine durchschnittliche Pendlerfamilie mit zwei Kindern müsste dann durch die CO₂-Steuer netto über 400 Euro pro Jahr mehr zahlen als sie durch den Erhalt einer Klimaprämie und die Senkung von EEG-Umlage und Strom-

steuer zurück bekäme. Müssen beide Elternteile berufsbedingt pendeln, würde die Nettobelastung der Familie sogar auf über 600 Euro pro Jahr steigen. Bei Pendlerfamilien wäre die Mehrbelastung in den untersten Einkommensschichten außerdem absolut höher als in den mittleren Einkommensschichten – soziale Gerechtigkeit ist nicht zu erkennen.

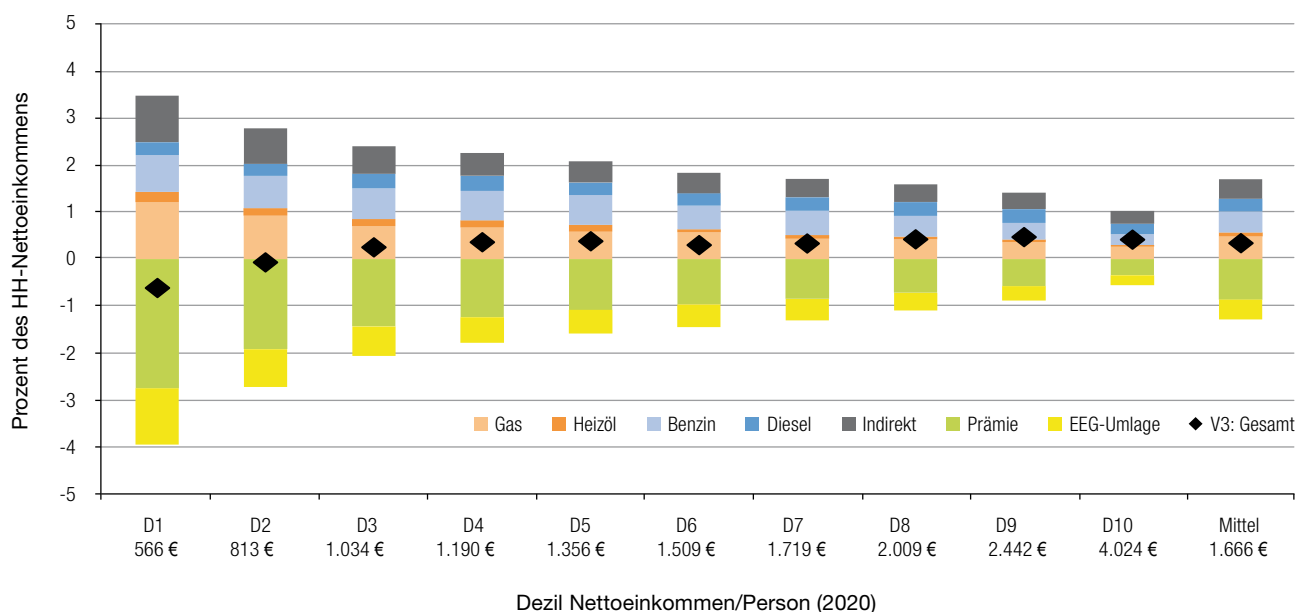
Um die Härte einer CO₂-Steuer auf Pendlerhaushalte abzufedern, empfiehlt das IMK zusätzlich die Einführung und Auszahlung eines pauschalen Mobilitätsgeldes. Dieses Mobilitätsgeld würde die öffentlichen Haushalte jedoch um rund 9,6 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich belasten. Das IMK spricht sich daher hier – anders als etwa bei der ersehnten Grundrente – für eine Bedürftigkeitsprüfung aus, um die Kosten einzugrenzen. Diese Kosten würden aber – falls nicht an anderer Stelle gespart werden soll – vor allem den steuerzahlenden Nicht-Pendlern auf die Füße fallen und die Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung konterkarieren.

Verbunden mit notwendigen CO₂-Steuererhöhungen, um die Klimaziele zu erreichen, verspricht die CO₂-Steuer besonders für Geringverdiener und Pendler keine rosigen Aussichten. Eine CO₂-Steuer würde weitere Subventionen nach sich ziehen. Es lohnt sich daher nicht, eine CO₂-Steuer auch nur interimswise bis zum Jahr 2030 einzuführen. Die Politik sollte besser ihre Energie auf die Erweiterung des EU-ETS verwenden.

Verteilungswirkung einer CO₂-Steuer im Jahr 2030

CO₂-Steuerbelastung (180 Euro/t), Klimaprämie (217 Euro/Person&Jahr) und Senkung der EEG-Umlage + Stromsteuer (-6,07 ct/kWh)

Quelle: Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (2019), Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. LOS 2: Belastungsanalyse, Vorläufige Fassung des Abschlussberichts, unkorrigiert – Juli 2019.



Zehn Punkte für einen erfolgreichen Klimaschutz

98 Prozent des weltweiten CO₂-Ausstoßes findet außerhalb Deutschlands statt – Tendenz steigend. Klimaschutz als globales öffentliches Gut sollte demnach möglichst weltweit, zumindest europaweit, koordiniert werden. Nationale Alleingänge wie die deutsche Energiewende helfen wenig und können sogar kontraproduktiv wirken. Die Herausgeber des Wall Street Journal betitelten, den parallelen Kern- und Kohleausstieg vor Augen, die deutsche Energiewende Anfang 2019 als „**world's dumbest energy policy**“. Nach zwei Jahrzehnten deutscher Planwirtschaft in der Energie- und Klimapolitik muss zwingend umgesteuert werden, sollen die Klimaschutzziele – ohne Wohlstandseinbußen, Bevormundung und Zwangsaskese – zielsicher und kosteneffizient erreicht werden:

1. Das gestiegene gesellschaftliche Interesse am Klimaschutz und drohende Kosten einer CO₂-Zielverfehlung sollten Anlass dazu geben, die Energie- und Klimapolitik systematisch neu auszurichten. Wirkungsvoller als jede staatliche Feinstuerung individueller Klimaschutzmaßnahmen ist ein **umfassendes CO₂-Bepreisungssystem**. Je mehr Staaten und Sektoren in das System eingebunden sind und je einheitlicher der Preis ist, desto besser für den Klimaschutz. Dann werden die notwendigen CO₂-Minderungen zu den geringsten Kosten erbracht.
2. Eine umfassende CO₂-Bepreisung sollte zum Leitinstrument deutscher Klimapolitik werden, wie es mit dem **EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS)** auf europäischer Ebene bereits partiell gelungen ist. Das EU-ETS ist seit 2005 das zentrale Klimaschutzinstrument der EU und hat seither stets seine Klimaziele kosteneffizient und technologieoffen erreicht. Als Pionier wurde es weltweit kopiert und weiterentwickelt – darunter in China und den USA.
3. Emissionshandelssysteme außerhalb Europas zeigen, wie eine **Einbindung weiterer Sektoren in den Emissionshandel** gelingen kann. Die Sektoren Verkehr und Gebäude werden zumeist mittels des Upstream-Ansatzes eingebunden, bei dem die Produzenten und Importeure von Kraft- und Brennstoffen Emissionsrechte vorweisen müssen und die Kosten an die Verbraucher weitergeben.
4. Die bei der Emissionsrechteauktion erzielten **Erlöse sollten an die Bürger zurückgeführt** und Härtefallregelungen erwogen werden, um die soziale Verträglichkeit des Systems zu gewährleisten. Zudem sollte zwingend eine **Abschaffung bestehender CO₂-bezogener Steuern und Subventionen** erfolgen. Dies betrifft vor allem die Energie- und Stromsteuer sowie die EEG- und KWKG-Umlagen. Auch auf EU-Flottenreduktionsziele, Elektrofahrzeug-Prämien und den kostenintensiven **Kohleausstieg kann verzichtet** werden. Der Kohleausstieg ergibt sich in einem umfassenden EU-ETS automatisch über die geringen Grenzvermeidungskosten.
5. Um möglichst alle Staaten zur Aufnahme weiterer Sektoren in den Emissionshandel zu motivieren, könnten Emissionsrechte und Auktionserlöse – wie bereits im bestehenden EU-ETS – in einem **begrenzten Umfang europaweit umverteilt** werden. Alternativ könnten einige Mitgliedstaaten analog zum EU-geregelten **Prinzip der Verstärkten Zusammenarbeit** zunächst im kleineren Kreis mit der Erweiterung des EU-ETS voranschreiten, bis die übrigen Staaten nachziehen.
6. Carbon-Leakage-Effekte (Verlagerung und Erhöhung von Produktion und Emission in Drittstaaten) könnten durch die Einführung von **Grenzausgleichsmaßnahmen** reduziert werden. Dabei würden Exporte von der CO₂-Bepreisung ausgenommen und Importe ihr unterworfen werden. Das setzt gleichzeitig Anreize, dem EU-ETS beizutreten und CO₂-Bepreisungssysteme global anzugleichen.
7. Investitions- und Belastungsunsicherheiten können über Mindest- und Höchstpreise nur zu Lasten der Effizienz erreicht werden. Besser wäre es, bei Unter- oder Überschreitung eines Preiskorridors die Gesamtmenge an **Emissionsberechtigungen jeweils anzupassen**.
8. Um Bedenken bezüglich der unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten zwischen den Sektoren entgegenzutreten, könnte **übergangsweise ein separates ETS** für die Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft erwogen werden. Spätestens ab dem Jahr 2030, wenn die sektoralen Klimaziele erreicht sind, sollten alle Sektoren in ein einheitliches EU-ETS überführt werden.
9. Darüber hinaus sollten nationale Klimaschutzinvestitionen im Ausland, wie **Aufforstungen oder eine nachhaltige Elektrifizierung in Entwicklungsländern**, stärker als bisher den nationalen Emissionsminderungen angerechnet werden, da besonders dort CO₂ zu sehr geringen Vermeidungskosten eingespart werden kann.
10. Die vermeintlich einfachere Option zum EU-ETS – eine **CO₂-Steuer – hat den großen Nachteil**, dass sie in der vom Bundesumweltministerium erdachten Ausgestaltung die Klimaziele bis 2030 bei weitem verfehlt und ständige politische Nachsteuerungen erfordert. Eine wesentlich höhere CO₂-Steuer könnte allerdings zu sozialen Verwerfungen führen und die Akzeptanz für den Klimaschutz gefährden, weshalb weitere verzerrende Subventionen vermutlich hinzu kämen. Politik sollte daher nicht danach entscheiden, was politisch am einfachsten durchzusetzen ist, sondern was **die beste Lösung** verspricht.