

## Diskussionspapier

- fundiert und meinungsstark -

# Wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub> plus Klimadividende: Der *smarte* Weg zur Klimarettung oder politisch riskant?

Dipl.-Volkswirt A. Wolfsteiner

[klima-retten.info](http://klima-retten.info) • [klima-retten@email.de](mailto:klima-retten@email.de)

2014 - 2021 Stand: 09.04.2021

## Inhalt

Weitere Verzeichnisse.....	3
Wege zur Klimarettung – führen viele Wege nach Rom? .....	5
Vier Kriterien – ein Sieger: wirksamer Preis auf CO <sub>2</sub> .....	7
Individuell rational und verursachergerecht.....	7
Kosteneffizient .....	7
Innovationstreibend und technologieoffen.....	8
Hoher Freiheitsgrad – keine unnötige Gängelung: CO <sub>2</sub> -Preis statt Moralkeule .....	9
Kann es der Markt allein? .....	10
Technischer Fortschritt aus sich heraus.....	10
Der Ölpreis macht's doch von allein .....	10
Reichen nicht doch eine Anschubfinanzierung und Begeisterung? .....	11
Ist das EEG nicht ein Erfolgsmodell, das weltweit kopiert wird? .....	11
Reicht es uns Bürger von den fossilfreien Alternativen zu begeistern? .....	12
Was bedeutet „wirksamer Preis auf CO <sub>2</sub> “ konkret? .....	14
Umsetzung über Emissionshandel oder CO <sub>2</sub> -Abgabe und wie hoch muss er sein .....	14
EU-Emissionshandel .....	16
Der bestehende EU-Emissionshandel .....	16
EU-Emissionshandel für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen.....	19
Gegenargumente zu einem ETS für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen.....	19
Nationaler CO <sub>2</sub> -Preis als Übergangslösung .....	24
Fast alle sind dafür – nur darüber reden, traute sich lange keiner.....	25
Einnahmeverwendung CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	26
Der politische Joker: Klimadividende.....	26
Klimadividende als Auflösung einer politischen Blockade .....	26
Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende .....	28

Alternativen zu einer Klimadividende .....	31
Ökonomische Wohlfahrtsgewinne durch Senkung anderer Abgaben oder Umlagen .....	31
Vorschläge CO <sub>2</sub> -Preis und Mittelverwendung vor Verabschiedung des Klimapakets .....	32
Zentrale Einwände gegen eine wirksame CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	37
Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage).....	37
Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten): Klimadividende + zielgenaue Hilfen .....	38
Und am Ende doch der Holzhammer? .....	40
Nach dem Klimapaket der Bundesregierung .....	42
Klimapaket der Bundesregierung nachschärfen.....	42
Kohleausstieg .....	43
Zukunft EEG .....	43
Sektorübergreifender ähnlicher CO <sub>2</sub> -Preis .....	43
Was jetzt zu tun ist.....	44
Masterplan sektorübergreifende CO <sub>2</sub> -Wende .....	45
Strom dekarbonisieren.....	45
Dekarbonisierung Mobilität und Wärme.....	47
Mobilität dekarbonisieren .....	47
Wärme dekarbonisieren.....	47
Industrielle Prozesse dekarbonisieren .....	48
Resümee Masterplan Dekarbonisierung.....	49
Zentrale Botschaften CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	51
Aktuelle Buchempfehlung.....	52
Literaturverzeichnis.....	53
Boxenstopp.....	55
Index.....	62

## Weitere Verzeichnisse

Box 1: Markt – Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht? .....	55
Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung? .....	55
Box 3: Problematische EU-Flottengrenzwerte .....	56
Box 4: Homo oeconomicus – wer ist das? .....	57
Box 5: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten .....	58
Box 6: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen .....	59
Box 7: Mythen Automobilindustrie.....	60
Box 8: Steinzeit Klimaschutz hinter uns lassen .....	60
Box 9: EEG stellt kein nachhaltiges Strommarktdesign dar .....	61
Abbildung 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich .....	5
Abbildung 2: Reicht ein "Anschubfinanzierung" für die Alternativen?.....	11
Abbildung 3: CO <sub>2</sub> -Kosten bei einem CO <sub>2</sub> -Preis von 25 € .....	15
Abbildung 4: Regel- und Geldkreislauf einer CO <sub>2</sub> -Abgabe mit Klimadividende .....	27
Abbildung 5: CO <sub>2</sub> -Preis-Rechner der Bürgerlobby Klimaschutz .....	28
Abbildung 6: Vorschläge zu einer nationalen CO <sub>2</sub> -Abgabe .....	32

*»Der Sozialismus ging daran zu Grunde, dass er es nicht zuließ, dass die Preise die ökonomische Wahrheit sagen. Der Kapitalismus könnte daran zu Grunde gehen, dass er nicht dafür sorgt, dass die Preise die ökologische Wahrheit sagen.«*

**Ernst Ulrich v. Weizsäcker**

u.a. ehem. Präsident des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

*»Die Menge an Zeit, Energie und Worten, die darauf verwendet wird, das ›Bewusstsein‹ der Menschen für (...) das Klima zu schärfen und sie zu symbolischen Handlungen aufzurufen, die ihre Aufmerksamkeit darauf lenken sollen, steht in keinem Verhältnis zu der Menge an Zeit, Energie und Worten, die auf die Entwicklung einer neuen systemischen Lösung verwendet wird. (...) Vom Symbolischen zum Substantiellen zu überzeugen ist nicht einfach.«*

**Thomas L. Friedman**

Korrespondent und Kommentator der New York Times

## Wege zur Klimarettung – führen viele Wege nach Rom?

<div><div></div><div>Wege</div><div>Kriterien</div></div>	Individuen <sup>1</sup>	Staat			Markt <sup>2</sup>	
	Umweltbewusstes Handeln	Detaillierte Auflagen und Subventionen	Schrittweise Verwendung fossiler Brennstoffe verbieten <sup>3</sup>	CO <sub>2</sub> -Preis (marktbasierte Instrumente)	Technischer Fortschritt aus sich heraus	„Ölpreis“ macht's allein
individuell rational? „massentauglich“?	✗	✓	✓	✓	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reboundeffekte</li><li>• Wäre reiner Zufall</li></ul>	Dann ist es für das Klima zu spät
verursachergerecht?	✗			✓		
kosteneffizient?	✗			✓		
innovationstreibend? technologieoffen?	✗			✓		
hoher Freiheitsgrad?	✗			✓		
Beurteilung	Moralische und faktische Überforderung	Hoher Detaillierungsgrad überfordert Staat	Budgeteigenschaft von CO <sub>2</sub> schwer abbildbar	Systemische Lösung für ein systemisches Problem	Markt versagt aufgrund externer Effekte und löst das Problem wohl auch nicht zufällig	
	Lösungspotential nicht ausreichend					

Abbildung 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich

Die Dekarbonisierung unserer gesamten Art zu wirtschaften und zu leben bis spätestens zur Mitte dieses Jahrhunderts, ist eine gewaltige Herausforderung. Um einen guten Weg zur Dekarbonisierung zu finden, ist es hilfreich, sich erst einmal klar zu machen, welche Wege eigentlich zur Verfügung stehen und welche spezifischen Vor- und Nachteile sie aufweisen. Dabei wird sich zeigen: Es wird immer einen Instrumentenmix sein müssen; aber das Mischungsverhältnis, die Gewichtung und die Aufgabenzuteilung in diesem Mix ist wichtig für den Erfolg.

Um es vorweg zu nehmen: In Abbildung 1 schneiden marktbasierte Instrumente - also Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Abgabe - sehr gut ab. Da ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis politisch jedoch eine heikle Angelegenheit ist, kann es auch sein, dass wir uns trotzdem schwerpunktmäßig mit staatlichen Auflagen, Subventionen und umweltbewusstem Handeln von Bürgern, Unternehmen und staatlichen Stellen buchstäblich über Wasser halten müssen. Die Herausforderung ist aber so gewaltig, dass ein wirklich effektiver Instrumentenmix mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis, der maßgeblich den Prozess der Dekarbonisierung steuert, sehr helfen würde.

Warum das Instrument, welches das größte Potential hat, der gewaltigen Herausforderung Herr zu werden, im Bermudadreieck zwischen Klimaschützern, Wirtschaft und Beziehungskiste Politik/Wählern lange fast völlig unter ging, darüber könnte man viel sagen. An dieser Stelle sollen ein paar Stichworte genügen: Klimaschützer mit Herzblut haben manchmal Schwierigkeiten, zu einem Preis auf CO<sub>2</sub> einen emotionalen Zugang zu finden. Es schwingt oft das Gefühl mit: „jetzt wird auch noch der Klimaschutz monetarisiert“. Die Wirtschaft begrüßt grundsätzlich marktbasierte Instrumente; aber erst, wenn sie global eingeführt werden. Da kann man sich fragen, wer da eigentlich der Utopist ist. In der Beziehung zwischen Politik und Wählern ist ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis eine ganz heiße Kiste. Wir Wähler wollen mit großer Mehrheit „das Klima retten“; aber wirklich ändern soll sich dabei am besten nichts. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis legt aber gerade den Finger in die Wunde. Er greift genau an der Wurzel des Problems an, in dem er uns zeigt, wie sich

<sup>1</sup> S.a. Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung.

<sup>2</sup> S.a. Box 1: Markt – Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?

<sup>3</sup> Streng genommen gehört das Verbot des Einsatzes fossiler Brennstoffe zur Spalte „Auflagen“.

unser Lebensstil in Bezug auf CO<sub>2</sub> auf das Klima auswirkt. So genau wollten wir Wähler das aber dann vielleicht doch nicht wissen. Außerdem ist bei „mehr Geld für den Staat“ die Bildzeitungsüberschrift „Abzocke“ bereits vorprogrammiert. Deshalb versuchte es die Politik bisher eher hinten herum, indem sie das „Gute“ subventioniert (z.B. EEG, Kaufprämien für E-Autos, KfW-Förderprogramme, Förderung auch von eher anwendungsorientierter Forschung) oder indem sie z.B. Flottengrenzwerte für Autohersteller<sup>4</sup> und en-détail-Vorschriften für Häuslebauer festlegt. Das alles geschieht in der Hoffnung, dass diese Maßnahmen gefühlt von den Wählern weit genug entfernt einschlagen. Die Debatten um die Strompreiskontrolle (als die EEG-Umlage stark anstieg) und den immer teurer werdenden Hausbau oder das Gezeter der deutschen Automobilindustrie um die weitere Senkung der Flottengrenzwerte zeigen, dass auch diesen „Schleichwegen zur Klimarettung“ Grenzen im politischen Prozess gesetzt sind.

Aber wo liegen demgegenüber die Vorteile marktbasierter Instrumente?

---

<sup>4</sup> S.a. Box 3: Problematische EU-Flottengrenzwerte.

## Vier Kriterien – ein Sieger: wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>

### Individuell rational und verursachergerecht

Durch einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> wird klimafreundliches Handeln „individuell rational“. Dabei darf man trotz des Wortes „rational“ diesen Fachterminus nicht als „vernünftig“ verstehen, sondern als „eigennützig“. D.h., bei einem wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> wird sogar der ärgste Egoist (auch „homo oeconomicus“<sup>5</sup> genannt) zum Klimaschützer. Gott sei Dank ist (fast) kein Mensch ein reiner *homo oeconomicus*. Aber man kann es doch als beruhigend empfinden, dass man selbst mit lauter Egoisten das Klima retten könnte, wenn das eingesetzte Klimaschutzinstrument „individuell rational“ ist. Ohne einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> oder entsprechende staatliche Auflagen oder Subventionen steht man als Einzelner<sup>6</sup> oft vor einem Dilemma<sup>7</sup>: Handelt man im Sinne des Klimaschutzes, muss man viel zu oft konkrete individuelle Nachteile in Kauf nehmen; gleichzeitig ist der durch das eigene klimabewusste Handeln gewonnene Vorteil für das Klima kaum messbar; er wird quasi verdünnt bzw. sozialisiert. Und das gilt auch umgekehrt: Ist das eigene Handeln mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden, kann man die Vorteile unmittelbar privatisieren, die Klimafolgekosten jedoch auf die ganze Menschheit verschmieren.<sup>8</sup> Immer, wenn ein solches Sozialisieren von Kosten möglich ist, wenn man also nicht die ganze Rechnung<sup>9</sup> zahlen muss, ist die Gefahr groß, dass reine Marktlösungen nicht funktionieren, d.h., dass der Markt versagt. Dieses Marktversagen lässt sich beim CO<sub>2</sub> – im Gegensatz zu vielen anderen Fällen des Marktversagens – elegant lösen, in dem der Staat fossilen Brennstoffen einfach ein wirksames Preisschild anhängt. Denn diejenigen, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind (am Ende wieder wir alle), können keine Rechnung an die Verursacher (sind am Ende auch wieder wir alle) verschicken. Das muss eben der Staat übernehmen. An der Wahlurne gilt übrigens die Ausrede für Egoisten, „dass das ja alles individuell nicht rational sei“ nicht mehr. Dort stimmen wir für und gegen Regeln, die dann für uns alle gelten.

### Kosteneffizient

Dieses Preisschild hat auch den Effekt, dass CO<sub>2</sub> zuerst dort vermieden wird, wo uns dies am wenigsten weh tut bzw. volkswirtschaftlich am wenigsten kostet, weil jeder bei seinen Konsumentscheidungen – auch ohne genauer darüber nachzudenken – die Vermeidungskosten für CO<sub>2</sub> dann mit seinem persönlichen Nutzen abgleicht. Gleichzeitig fließen die Investitionen für die Produkte und Infrastruktur von morgen in die richtige Richtung, wenn politisch klar ist, dass der Preis so hoch sein wird, dass wir uns auf einem Paris-kompatiblen Emissionspfad - der politisch entschieden werden muss - befinden. Auf dieser Basis werden die Unternehmensführungen ihren Entwicklungsabteilungen völlig neue Vorgaben machen, was die Produkte der Zukunft leisten müssen. Neue Straßen- und Bahnprojekte stehen in einem neuen Licht. Damit gestalten wir den ökologischen Strukturwandel zu geringstmöglichen volkswirtschaftlichen Kosten; eben kosteneffizient. Auch die Informationskosten für den Einzelnen sinken. Man muss nicht bei jeder Konsum- und Investitionsentscheidung versuchen eine Öko-Bilanz aufzustellen, was denn nun die beste Entscheidung für das Klima in Bezug auf CO<sub>2</sub> wäre (was uns wohl auch in den Wahnsinn treiben würde). Der Preis liefert bereits diese Information. Das Gute: betreiben wir kosteneffizienten Klimaschutz, können wir deutlich forscher voranschreiten, als wenn wir dafür mehr ausgeben als

---

<sup>5</sup> S.a. Box 4: Homo oeconomicus – wer ist das?

<sup>6</sup> Der Einzelne kann sein: ein einzelner Bürger, ein Verein, ein Unternehmen, eine Kommune oder eine andere Einheit, die Entscheidungen trifft.

<sup>7</sup> Das beschriebene Dilemma wird oft auch als „**Soziales Dilemma**“ oder als „Öffentliches-Gut-Problem“ beschrieben.

<sup>8</sup> Wird auch als **externalisieren** von Klimafolgekosten bezeichnet.

<sup>9</sup> Ernst Ulrich von Weizsäcker hat dafür den Begriff geprägt: „**Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen**“.

notwendig ist. So können wir uns ehrgeizigere Ziele setzen und mehr Emissionen in kürzerer Zeit reduzieren.

### Innovationstreibend und technologieoffen

Durch einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> bekommen die Ingenieure der Automobilkonzerne vom Vorstand die Vorgabe, ihre ganze Innovationskraft in die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu stecken. Und zwar nicht nur auf dem Prüfstand, da bei einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis die Kunden und auch der ADAC sehr genau auf den Spritverbrauch auf der Straße achten werden. Vielleicht entschließt sich ein Autobauer auch ein weiteres Standbein in der Produktion von Stadtbahnzügen aufzubauen; oder setzt voll auf Fahren im Car-Sharing-Modell mit E-Fahrzeugen. Ein Preis auf CO<sub>2</sub> sorgt dann auch dafür, dass die E-Autos nicht mit Kohlestrom fahren. Autonomes Fahren könnte unsere individuelle Mobilität völlig revolutionieren. Es würde sich vielleicht nicht mehr rechnen, ein eigenes Auto zu besitzen, da man jederzeit genau das Fahrzeug, das man gerade braucht, anfordern kann; die Fahrzeuge selbst schauen, dass sie ihre Batterien bei jeder sich bietenden Gelegenheit aufladen. Oder man wechselt einfach das Fahrzeug, sobald die Batterieladung bei einer Langstreckenfahrt zur Neige geht. Vielleicht kann man Fahrzeuge aber auch auf der Autobahn induktiv aufladen<sup>10</sup>; oder die Batterietechnik macht große Fortschritte und/oder wir fahren mit Treibstoffen hergestellt aus überschüssiger Wind- und Sonnenenergie (synthetischen Kraftstoffen); vielleicht mit einem seriellen, parallelen oder Mischhybrid? Oder wir nutzen für Langstrecken vermehrt oder ausschließlich öffentliche Verkehrsmittel. Allein schon bei der Mobilität könnte man also unzählige Szenarien entwerfen. Entscheidend ist: bei einem kontinuierlich steigenden und wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis rechnen sich innovative Lösungen über alle Sektoren unserer Volkswirtschaft hinweg. Wenn Preise die Knappheit eines „Gutes“ signalisieren, dann werden wir Menschen innovativ.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Für LKWs werden auch **Oberleitungen** auf Autobahnen diskutiert. Bei solchen Infrastrukturfragen wäre natürlich zu einem bestimmten Zeitpunkt dann auch der Staat gefragt, strategische Entscheidungen zu treffen. Allerdings hätte die Wirtschaftslobby dann ein starkes Eigeninteresse auf Lösungen zu drängen, die ihr und dem Klima dienen. Ein schönes Beispiel, warum die Bepreisung von CO<sub>2</sub> *smart* ist.

<sup>11</sup> Dem wird entgegengehalten, dass man sich gerade bei **Mobilität** nicht auf die Innovationskraft des Marktes verlassen könne, da bei individueller Mobilität eine **geringe Nachfrageelastizität** vorläge, der Käufer zukünftige Preissteigerungen zu wenig berücksichtige und ein weniger an Mobilität gesellschaftlich nicht gewünscht sei [vgl. dazu: (FÖS, 2016) und (UBA, 2014)]. Deshalb seien in der Mobilität sinkende Flottengrenzwerte das Instrument der Wahl; eine höhere Besteuerung von Treibstoffen wird nur als sinnvolle Ergänzung gesehen.

Es ist richtig, dass wahrscheinlich bei einem kontinuierlich steigenden Preis auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen die Dekarbonisierung in anderen Sektoren, wie der Stromerzeugung, forciert würde. Entscheidend ist, dass für alle Wirtschaftsakteure klar ist, dass der CO<sub>2</sub>-Preis so hoch sein wird, wie es für die Einhaltung des CO<sub>2</sub>-Emissionspfades, den wir uns vorgenommen haben, notwendig sein wird. Dann können wir uns auch darauf verlassen, dass in den Entwicklungsabteilungen der Autokonzerne die passenden Konzepte vorbereitet werden und dann auf den Markt kommen, wenn sie sich für den Käufer rechnen. Wobei „rechnen“ nicht nur in € und ct zu verstehen ist, sondern auch im Sinne von Komfort und Freude an Mobilität. Wobei es aber auch kein „Grundrecht“ auf jedwede nur gewünschte Mobilität geben kann. *Verzicht* von vornherein auszuschließen, wäre auch ökonomisch gesehen nicht sinnvoll. Auch wenn es seltsam klingt: Verzicht kann uns günstiger kommen, als mit teuren Klimmzügen einen bestimmten Standard zu halten. Um darüber eine rationale Debatte führen zu können, kann es helfen, uns Bürgern nicht das „Auto fahren“ madig machen zu wollen, sondern klar die Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Mittelpunkt zu stellen. Das sollte auch eine Lehre aus dem „Fünf-DM-Debakel“ der Grünen 1998 sein.

Die kritische Haltung des FÖS bei Mobilität liegt am Ende wohl darin begründet, dass es nicht glaubt, dass die Politik einen ausreichend hohen CO<sub>2</sub>-Preis durchsetzen kann. Aber warum sollte die Politik - und damit wir als Gesellschaft - bei anderen Instrumenten dann mehr Rückgrat beweisen? Kann es wirklich ein intransparenter Instrumentenmix besser richten?



## Hoher Freiheitsgrad – keine unnötige Gängelung: CO<sub>2</sub>-Preis statt Moralkeule

Ein Preis auf CO<sub>2</sub> ist das passgenaue Instrument für eine liberale und pluralistische Gesellschaft. Es bleibt am Ende jedem selbst überlassen, wo und wann er seine Schwerpunkte bei der Einsparung von CO<sub>2</sub> setzt. Verantwortung und Freiheit sind zwei Seiten einer Medaille. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis spiegelt beide Seiten perfekt wider. Jeder übernimmt die Verantwortung für seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck. Oder soll uns tatsächlich soziale Kontrolle (der schiefe Blick des Nachbarn) zu klimafreundlichem Verhalten bringen? Soll der Staat tatsächlich alles im Detail regeln, was noch klimagerecht ist und was nicht mehr? Die Wut auf den EU-Bürokratismus (ob berechtigt oder nicht) sollte uns hier eine Warnung sein. Allerdings setzt dieser Weg voraus, dass wir Bürger uns grundsätzlich darauf einlassen, dem Marktergebnis eine Chance zu geben. Dafür könnte es hilfreich sein, Bildungsanstrengungen zu verstärken, um die Vorteile und Grenzen von Märkten besser zu verstehen.

Skeptiker eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises beim Thema Mobilität führen ins Feld, dass effiziente Marktergebnisse unter Umständen von der Gesellschaft nicht gewollt sind [vgl. (FÖS, 2016)]. So könnte ein effizientes Marktergebnis auch bedeuten, dass wir auf individuelle Mobilität weitgehend verzichten. Dem kann man entgegenhalten: wenn individuelle Mobilität für uns Bürger wichtig ist, dann schlägt sich dies auch in einer höheren Zahlungsbereitschaft nieder und es wird dann auch mit hoher Wahrscheinlichkeit entsprechende technische Lösungen geben. Allerdings könnte es sein (es muss nicht so sein), dass individuelle Mobilität dann besonders auf Langstrecken zu einem Luxusgut wird. Das wäre sicher ein schwieriger politischer Punkt beim ökologischen Strukturwandel. Die einmal real existierenden Planwirtschaften hatten versucht an der Macht zu bleiben, in dem sie bestimmte Güter subventionierten. Haben Demokratien die Kraft, diesen ökonomisch unsinnigen Weg bei der Dekarbonisierung zu vermeiden? Die derzeitige globale Lage von Demokratien nährt den Zweifel daran. Unserer Meinung nach könnte dieses Dilemma mit einer guten Sozial- und Verteilungspolitik besser gelöst werden als durch die Subventionierung bestimmter Mobilitätswünsche. Die „Klimadividende“, die später vorgestellt wird (siehe S. 26), könnte die Akzeptanz eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises wesentlich erhöhen.

## Kann es der Markt allein?

Der Markt versagt grundsätzlich beim Klimaschutz, da unregulierte Marktpreise nicht die Klimafolgekosten (**externen Kosten**) spiegeln und damit den Wirtschaftsakteuren nicht die richtigen Signale liefern (s.a. Box 1: Markt – Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?). Aber vielleicht kann der Markt „zufällig“ das Klima retten über technischen Fortschritt oder durch die natürliche Verknappung fossiler Brennstoffe?

### Technischer Fortschritt aus sich heraus

Einige glauben, der Staat muss für den Klimaschutz gar nicht so viel tun, weil der technische Fortschritt sowieso zu weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen führen wird, da jeder einen Anreiz habe, Energie einzusparen. Ökonomisch ist es aber nur so lange sinnvoll Geld für die Einsparung von Energie auszugeben, solange der Nutzen größer ist als der Aufwand. Und wie man heute sehen kann, reicht dieser Anreiz nicht, um das Klima zu retten. Erst, wenn die externen Kosten von CO<sub>2</sub> ebenfalls in das individuelle Kalkül miteinfließen, bekommt der technische Fortschritt die eindeutig richtige Richtung im Sinne des Klimaschutzes. Ansonsten wird technischer Fortschritt sehr oft durch den sogenannten **Reboundeffekt** aufgefressen. Ein Beispiel sei wieder das Auto. Der spezifische Kraftstoffverbrauch der Autos ist in den letzten Jahrzehnten durch Innovationen gewaltig gesunken. Gleichzeitig ist aber das Gewicht der Fahrzeuge und deren Leistung explodiert (Anteil SUV und Geländewagen an Neuzulassungen ist von gut 4% in 1997 auf über 20% gestiegen; Anteil PKWs mit über 163 PS ist von 2% in 1997 auf gut 14% gestiegen). Außerdem wird auch noch mehr gefahren. Das Beispiel macht deutlich: der technische Fortschritt könnte höchstens rein zufällig „das Klima retten“. Die Frage ist, ob wir uns auf Zufälle verlassen wollen. Entscheidend ist: ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis treibt den technischen Fortschritt an und sorgt dafür, dass Innovationen auch auf den Markt kommen und nicht in die Schublade. Vielleicht haben wir Glück und der technische Fortschritt findet immer kostengünstigere Möglichkeiten CO<sub>2</sub> einzusparen. Also wer auf den technischen Fortschritt setzt, braucht einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> nicht zu fürchten. Im Gegenteil: Der CO<sub>2</sub>-Preis wird dann weniger hoch steigen müssen. Dies zeigt auch die Flexibilität dieses Instruments.

### Der Ölpreis macht's doch von allein

Zum „Ölpreis“ braucht man momentan wohl nicht viel zu sagen. Entscheidend ist, dass ca. 2/3 der bekannten fossilen Vorräte an Erdgas, Öl und Kohle unter der Erde bleiben müssen [vgl. (McGlade & Ekins, 2015)], wenn wir die 2°C-Grenze unterschreiten wollen. Wir werden in Kürze unter Umständen wieder einen starken Anstieg der Preise für Gas und Öl erleben, da im Moment aufgrund der niedrigen Preise wenig in neue Lagerstätten investiert wird. Dann werden die Investitionen aber wieder anziehen und den Markt wieder mit fossilen Brennstoffen fluten. Wenn die Preise für fossile Brennstoffe nachhaltig stark steigen, weil sie einfach zur Neige gehen, ist es für das Klima definitiv zu spät und Kohle liegt noch in rauen Mengen unter der Erde.

Außerdem gilt es zu bedenken: Wenn wir beim Klimaschutz erfolgreich sind – also die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen erst einmal sinkt –, dann sinken auch die Preise für fossile Brennstoffe, was die Nachfrage nach ihnen dann wieder antreiben könnte ....

## Reichen nicht doch eine Anschubfinanzierung und Begeisterung?

### Ist das EEG nicht ein Erfolgsmodell, das weltweit kopiert wird?

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Subventionen für weniger CO<sub>2</sub>-lastige Alternativen eine dauerhafte Lösung sein können. Das wäre der Fall, wenn diese Alternativen nur eine „Anschubfinanzierung“ brauchen und sich dann durch Massenproduktion und Lerneffekte irgendwann selbst behaupten können. Das kann so sein. Das muss aber nicht so sein, wie Abbildung 2 zeigt. In der Ausgangslage geht man in der Abbildung davon aus, dass die Alternativen zu fossilen Brennstoffen sich selbst auf dem Markt rechnen, wenn die Preise für fossile Brennstoffe aufgrund ihrer Verknappung einmal durch die Decke gehen (linker Teil der Grafik). Dann ist es aber für das Klima zu spät. Daher soll dieser Effekt durch Subventionen für die Alternativen vorgezogen werden. Dabei hofft man, dass sich – durch Innovationen und Kostendegression – die Alternativen gegenüber den fossilen Brennstoffen auch nach Wegfall der Subventionen einmal selbst rechnen (mittlerer Teil der Grafik). Es kann aber auch einfach sein, dass betriebswirtschaftlich gesehen, die Alternativen teurer bleiben als der Einsatz fossiler Brennstoffe (rechter Teil der Grafik). Dann müsste man auf ausreichende Dauersubventionen für die Alternativen setzen.<sup>12</sup> Die Preise für fossile Brennstoffe können sogar leicht sinken, wenn die Nachfrage aufgrund der Subventionen für die Alternativen zurückgeht. Damit könnte ein Hase-und-Igel-Rennen mit ungewissem Ausgang in Gang kommen. Eine sichere Dekarbonisierungsstrategie ist das leider nicht.

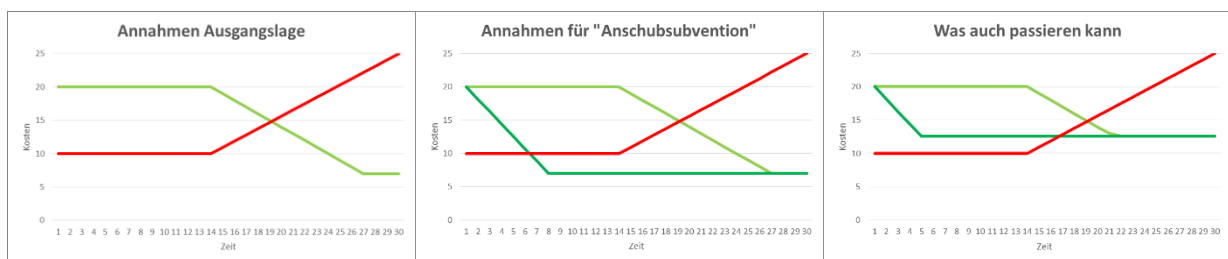


Abbildung 2: Reicht ein "Anschubfinanzierung" für die Alternativen?

Legende Abbildung 2:

- rot:** betriebswirtschaftliche Kosten fossiler Brennstoffe (ohne Internalisierung externer Effekte)
- hellgrün:** betriebswirtschaftliche Kosten der Alternativen ohne Anschubsubvention
- dunkelgrün:** betriebswirtschaftliche Kosten der Alternativen mit Anschubsubvention (Anschubsubvention selbst ist nicht enthalten)

Subventionen führen in der Praxis meist auch nicht zu einem kosteneffizienten Ergebnis. Statt einer weiteren kWh eingespeisten Fotovoltaikstrom zu vergüten, könnte es gesamtwirtschaftlich kostengünstiger sein, effizienter mit Energie umzugehen, mehr Windkraft zur Stromerzeugung einzusetzen oder einfach auch Verzicht zu üben.<sup>13</sup> Außerdem zieht eine Subvention oft die andere nach sich. Zu einer Stromversorgung mit „100% erneuerbaren Energien“ gehören u.a. dringend

<sup>12</sup> Die gleiche Frage stellt sich jetzt auch wieder bei den Alternativen in der Mobilität. Reichen vorübergehende Kaufanreize für bestimmte Technologien und irgendwann werden diese dann zu Selbstläufern? Oder müssen die CO<sub>2</sub>-Kosten bei fossilen Brennstoffen eingepreist werden, damit sich die Alternativen (technologie- und lebensstiloffen) dauerhaft selbst am Markt behaupten können?

<sup>13</sup> Prof. Luczak legt in seinem Buch „Deutschlands Energiewende“ dar (vgl. Luczak, 2020, S. 56): Über das EEG sparen wir derzeit rund 200 Mio. t CO<sub>2</sub> im Jahr ein. Das kostet uns rund 25 Mrd. € über die EEG-Umlage. Damit kostet uns die Vermeidung einer Tonne CO<sub>2</sub> über das EEG rund 125 €. Der Börsenpreis für eine Tonne CO<sub>2</sub> im EU-ETS beträgt derzeit aber nur rund 25 €. Damit liegen die Grenzvermeidungskosten für eine Tonne CO<sub>2</sub> in den Anlagen, die dem EU-ETS unterliegen, nur bei 25 €. Wir könnten in diesem Bereich mit dem gleichen Geldeinsatz also viel mehr CO<sub>2</sub> einsparen. Allerdings nicht die fünffache Menge (125 / 25), wie man kurzerhand schließen könnte, da der Zertifikatspreis durch eine entsprechende Verknappung der Zertifikate dann steigen würde.

Speicher. Bei garantierten Einspeisevergütungen besteht aber kein Anreiz, über solche Geschäftsmodelle nachzudenken (s.a. Box 9). Also bräuhete man neue Subventionen für Speicher, Smart Grids, hocheffizient Gaskraftwerke etc. Packt man dagegen das Übel an der Wurzel und bepreist CO<sub>2</sub> in der Höhe, wie es für die gewollte CO<sub>2</sub>-Reduzierung notwendig ist, rechnen sich die Alternativen einschließlich Speicher aus eigener Kraft.<sup>14</sup>

Auf der anderen Seite ist das EEG ein Erfolgsmodell. Es hat den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromproduktion in 2019 auf über 42% gehievt und zu einer massiven Kostendegression geführt. Gerade bei Fotovoltaik kann man dies als „Geschenk für die Welt“ betrachten. Aber das EEG ist eben auch keine Dauerlösung, da man beobachten kann, dass fossile Kraftwerke - betriebswirtschaftlich gesehen - immer noch günstiger sind als Erneuerbare, insbesondere wenn man den notwendigen Ausbau von Netzen und Speichern (also die Systemkosten) miteinbezieht. Es ist fraglich, ob es langfristig gut ist, wenn man dem Bürger hier nicht reinen Wein einschenkt. Zudem ist unser CO<sub>2</sub>-Ausstoß trotz Zunahme der Erneuerbaren 2009 - 2018 nicht wirklich gesunken, weil wir das Übel eben nicht an der Wurzel gepackt haben. Dafür waren wir Exporteuropameister bei Kohlestrom. Die Bilanz für das EEG fällt unter dem Strich also gemischt aus. Das Ausschreibungsmodell ab 2017 führt zu etwas mehr Kosteneffizienz; ändert am Grundproblem aber nur wenig.

Ab 2021 fallen die ersten Anlagen nach 20 Jahren aus der EEG-Vergütung heraus. Auch damit insbesondere Windkraftanlagen wirtschaftlich weiter betrieben werden können, brauchen wir jetzt eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

Wenn die Kostendegression bei EE und Speichern anhält, dann braucht der CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch steigen. Wieder ein Beispiel, wie flexibel das Instrument CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist.

### Reicht es uns Bürger von den fossilfreien Alternativen zu begeistern?

Trotz der gemischten Erfahrungen mit dem EEG, setzen offenbar manche Politiker immer noch in erster Linie auf positive Anreize. Unser Verkehrsminister, Andreas Scheuer, zum Beispiel betont, dass er keine Verbote, Einschränkungen und zusätzliche finanzielle Belastungen für Autofahrer wolle. Er will nach eigenen Worten dagegen die Menschen für die **(technischen) Alternativen begeistern**. Das klingt erst einmal sympathisch. Aber der Denkfehler von Herrn Scheuer besteht darin, dass er glaubt (hofft?), das könnte schon reichen. Wie oben bereits erläutert, könnte es sein, dass wir Glück haben und die Alternativen tatsächlich nur einen „Anschubser“ brauchen. Das ist aber hochspekulativ. Werden die Alternativen tatsächlich kostengünstig genug werden? Müssen wir nicht auch umsteigen, wenn wir dann für Mobilität mehr ausgeben müssen oder Komfortverzicht damit verbunden ist? Überfordern wir die Menschen nicht, wenn wir uns auf umweltbewusstes Alltagshandeln verlassen wollen? Wer soll auf Dauer positive Anreize, wie steuerliche Vorteile oder Kaufprämien finanzieren, wenn wir alle umsteigen müssen? Wie soll bei positiven finanziellen Anreizen die Technologieoffenheit und Kosteneffizienz hergestellt werden? Wie will Scheuer verhindern, dass Innovationen in die falsche Richtung laufen? So wurde das Carsharing lange als hilfreich beim Klimaschutz gefeiert. Heute gibt es Anzeichen, dass die Menschen damit eher vom ÖPNV als vom eigenen Auto weggelockt werden.

Warum sträubt sich Scheuer so gegen eine Doppelstrategie: Für neue Technologien begeistern und diese über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis absichern? Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis wären wir nicht mehr auf Spekulationen angewiesen, sondern unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen würden auf jeden Fall entsprechend sinken. Das ist das, was wir jetzt brauchen: Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft – technologie- und lebensstiloffen. Politiker, die

---

<sup>14</sup> Der Staat greift allerdings bei den Netzentgelten, mit dem EEG, dem KWKG, der Stromsteuerbefreiung, etc. pp. an vielen Stellen in den Strommarkt ein. Dieses Regulierungsregime muss daraufhin überprüft werden, ob es volkswirtschaftlich sinnvolle dezentrale Speicher, virtuelle Kraftwerke etc. behindert.

nicht den Mut haben mit uns Bürgern offen zu reden, sind mit das größte Hindernis für eine erfolgreiche Dekarbonisierung. Wenn Scheuer Recht hat und die Alternativen attraktiv genug sein werden, dann braucht ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis nicht so hoch steigen. Also Herr Scheuer, wo liegt das Problem? Das Problem liegt natürlich darin, dass Politiker wie Herr Scheuer glauben, uns Bürgern nichts zumuten zu können. Der Ball liegt also auch in unserem Spielfeld: Liebe Mitbürger, lasst uns der Politik insbesondere an der Wahlurne klar signalisieren, dass wir Klimaschutz wollen; auch wenn der Prozess der Dekarbonisierung nicht immer einfach sein wird. Der Wahlerfolg von B'90/Die Grünen bei der Europawahl 2019 war dafür ein guter Auftakt. Das hat Bewegung auf allen Seiten ausgelöst. Wir müssen wohl zumindest temporär Grün wählen, auch wenn uns das Programm der Grünen nicht vollkommen überzeugen sollte. Außerdem wird es Zeit, dass wir auch bei Umfragen uns (gerne auch mit Begeisterung oder zumindest mit Überzeugung) eindeutig hinter eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung stellen. Die Politik wartet (leider) darauf.

Zum Glück hat sich Scheuer beim Klimapaket der Bundesregierung (siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket der Bundesregierung“) nicht durchgesetzt und es wurde eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch beim Verkehr auf den Weg gebracht.

Aber es ist nicht nur Herr Scheuer von der CSU, der uns begeistern will. Das linke politische Lager will uns Bürger von **alternativen Lebensstilen begeistern**. Fahrrad fahren, vegane Ernährung und Engagement in einer Bürgerenergiegenossenschaft mache einfach Spaß. Saubere Luft in den Städten und spielende Kinder auf der Straße könnten die Zunft sein.

Auch das linke politische Lager macht einen Denkfehler. Ja, es kann sein, dass das fossilfreie Leben schöner und sozial gerechter ist als unser heutiges Leben. Aber auch das ist am Ende Spekulation. Wir müssen auch dekarbonisieren, wenn das Leben danach ein wenig unbequemer und manche Dinge teurer sind. Auch das linke politische Lager macht sich einen schlanken Fuß, wenn es die Dekarbonisierung nur als Glücksbringer verkauft. Und können wir der süßen Versuchung der billigen fossilen Energieträger auf Dauer widerstehen? Die auch noch billiger werden, wenn viele Menschen ihren Lebensstil ändern? Da helfen am Ende dann wahrscheinlich nur Verbote. Diesen Weg kann man gehen. Aber es gibt eben auch einen besseren.

Wofür Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vor allem „Begeisterung“ oder zumindest ein Einsehen in die Notwendigkeit erwecken sollte, ist die wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die sozial gerecht mit einer Klimadividende (siehe S. 26) und zusätzlichen zielgenauen sozialpolitischen Instrumenten (siehe S. 39) umgesetzt wird. Sicher keine einfache Aufgabe; aber notwendig. Bitte kreativ werden. Auf dieser soliden Grundlage können wir dann gerne auch für alternative Technologien und Lebensstile versuchen, Begeisterung zu wecken.

Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung halten wir unsere Reduktionsziele sicher ein und wir können uns damit auf die **Gestaltung der Zukunft** im Rahmen der **Leitplanken der Dekarbonisierung konzentrieren**. In welchen Städten wollen wir leben? Wie kann Mobilität im ländlichen Raum angemessen gewährleistet werden? Welche Abstände zur Wohnbebauung und wie viel Vogelschutz wollen wir bei Windenergie? Etc. pp.

## Was bedeutet „wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>“ konkret?

### Umsetzung über Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Abgabe und wie hoch muss er sein

Bisher wurde hier relativ abstrakt über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis gesprochen. Was bedeutet dieser in der Praxis? Es gibt zwei Grundkonzepte<sup>15</sup>, um die Bepreisung von CO<sub>2</sub> umzusetzen:

#### (1) Emissionshandel

Der Staat gibt die Menge an Emissionen (cap), die er in einem bestimmten Zeitraum noch zulassen will, als Zertifikate aus. Die Wirtschaftsakteure, die dem Emissionshandel unterliegen<sup>16</sup>, müssen für ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen Zertifikate vorweisen. Der Staat kann die Zertifikate versteigern oder kostenlos zuteilen.<sup>17</sup> Die Zertifikate können gehandelt werden. Der Zertifikatspreis ergibt sich durch Angebot und Nachfrage. Wenn die Zertifikate knapp sind, ergibt sich ein hoher Preis; sind sie nicht knapp, ein niedriger. Ein niedriger Zertifikatspreis signalisiert also, dass die Zertifikatsmenge verringert werden kann. Machen wir uns bewusst: Beim Emissionshandel entscheiden wir direkt gesellschaftlich welche Menge an Emissionen wir noch zulassen wollen. Zielgenauer geht Klimapolitik nicht.

#### (2) CO<sub>2</sub>-Abgabe / CO<sub>2</sub>-Steuer

Der Staat erhebt auf fossile Brennstoffe (Erdgas, Erdölprodukte und Kohle) eine Abgabe, die als Bemessungsgrundlage den jeweiligen Kohlenstoffgehalt<sup>18</sup> heranzieht. Die Höhe der Abgabe muss der Staat dann so bemessen, dass der gewünschte Emissionspfad erreicht und eingehalten wird.<sup>19</sup> In der Praxis bedeutet dies wohl, dass er die CO<sub>2</sub>-Abgabe über Jahrzehnte hinweg kontinuierlich anheben muss.

Um ein Gefühl für CO<sub>2</sub>-Preise zu bekommen: 25 € je Tonne CO<sub>2</sub> bedeutet folgende Aufschläge (siehe Abbildung 3) auf fossile Brenn- und Treibstoffe und indirekt auf Strom:

<sup>15</sup> S.a. Box 5: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten.

<sup>16</sup> Beim bestehenden EU-ETS unterliegen bestimmte Anlagen ab einer bestimmten Größe dem Emissionshandel. Beim in Deutschland geplanten nationalen Emissionshandel in den Bereichen „Wärme“ und „Verkehr“ unterliegen die „Inverkehrbringer“ fossiler Brennstoffe dem Emissionshandel. Diese Ausgestaltung würde auch bei einem EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen übernommen werden.

<sup>17</sup> Entscheidend für einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ist die Knappheit der Zertifikate und weniger die Zuteilungsform. Beruht die Verteilung von Zertifikaten auf den Emissionen in der Vergangenheit, spricht man von Grandfathering. Im EU-ETS werden z.B. der Stahlindustrie Zertifikate unter bestimmten Auflagen kostenlos zugeteilt, da diese in einem intensiven internationalen Wettbewerb stehen. Ansonsten bietet sich die Versteigerung der Zertifikate an, um eine effiziente Verteilung der Zertifikate zu gewährleisten. Auch das Problem von sogenannten „Windfall-Profits“ wurde bei einer kostenlosen Zuteilung in der Vergangenheit stark diskutiert.

<sup>18</sup> Als Bemessungsgrundlage können auch CO<sub>2</sub>-Äquivalente dienen. Damit könnte z.B. bei Erdgas berücksichtigt werden, dass bei der Förderung und beim Transport Methan freigesetzt wird.

<sup>19</sup> In der volkswirtschaftlichen Theorie sollte die **CO<sub>2</sub>-Steuer** gerade den verursachten **externen Kosten** entsprechen. Das ist in der Praxis aber nicht möglich, da man die externen Kosten schlicht nicht kennen kann. Es existieren nur grobe Abschätzungen, die große methodische Probleme und auch problematische Bewertungen enthalten. Was sind zum Beispiel die „Kosten“ eines Menschenlebens? Wie kalkuliert und bewertet man die Kosten eines Meeresspiegelanstieg in 200 Jahren? Etc. pp. Das UBA schreibt: „Wir empfehlen die Verwendung eines Kostensatzes von 195 €<sub>2020</sub> / t CO<sub>2</sub> äq für das Jahr 2020 bei einer Höhergewichtung der Wohlfahrt heutiger gegenüber zukünftigen Generationen und eines Kostensatzes von 680 €<sub>2020</sub> / t CO<sub>2</sub> äq bei einer Gleichgewichtung der Wohlfahrt heutiger und zukünftiger Generationen“ (UBA, 2020, S. 8).

In der Praxis geht es darum, den CO<sub>2</sub>-Preis zu finden, der die Einhaltung eines politisch gesetzten Ziels garantiert (Fachterminus: Standard-Preis-Ansatz). Dieses politische Ziel wird dann über die Bepreisung kosteneffizient erreicht. Dabei bedeutet Kosteneffizienz nicht nur zu niedrigstmöglichen Kosten in € und ct, sondern auch im Sinne von möglichst geringen Wohlfahrtsverlusten. Das ist schon ein bemerkenswertes (viel zu oft unterschätztes) Ergebnis.



	CO <sub>2</sub> -Ge- halt je Einheit <sup>20</sup>	CO <sub>2</sub> -Kosten je Einheit <sup>21</sup>	Einheit
Benzin	2,33 kg	5,8 ct	je Liter
Diesel / Heizöl	2,60 kg	6,5 ct	je Liter
Erdgas	0,20 kg	0,5 ct	je kWh
Braunkohle	2,29 t	57,3 €	je Tonne
Heutiger Strommix	0,53 kg	1,3 ct	je kWh

Abbildung 3: CO<sub>2</sub>-Kosten bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 25 €

Auch wenn die Treib- und Brennstoffpreise für den Endverbraucher im Fokus der politischen Diskussion stehen: entscheidend ist, dass sich der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck in allen Produkten über alle Wertschöpfungsketten hinweg im Endpreis widerspiegelt, wenn CO<sub>2</sub> flächendeckend wirksam bepreist wird. Damit würden kontinuierlich klimafreundlichere Produkte und Lebensstile kostengünstiger als weniger klimafreundliche. Die relativen Preise verändern sich. Das bedeutet in der Praxis: die Kartoffeln mit kurzen Transportwegen, die mit wenig oder gar keinem energieintensiv hergestellten Kunstdünger auskommen, sind irgendwann einfach billiger als die Kartoffeln aus der Ferne mit viel Kunstdünger. Irgendwann ist es vielleicht attraktiver, mit dem Bus in die Innenstadt zu fahren (attraktive Läden sind dann auch wieder vorhanden) als mit dem Auto zum Einkaufszentrum auf die grüne Wiese. Mehrwegflaschen mit kurzen Transportwegen sind einfach deutlich billiger als Einwegpfandflaschen aus Südfrankreich. Die Beispiele könnte man endlos fortführen ([hier](#) eine kleine Sammlung an Beispielen).

Bei 25 € je Tonne CO<sub>2</sub>, wie sie jetzt im Klimapaket der Bundesregierung ab 2021 beschlossen wurden, wird sich bei Mobilität und Wärme jedoch noch nicht viel tun. Wichtig wäre die Botschaft, dass wir uns heute politisch dazu entschließen, dass wir einen CO<sub>2</sub>-Preis in der Höhe akzeptieren werden, wie er jeweils notwendig sein wird, um unsere Klimaziele zu erreichen. Um auch dafür ein Gefühl zu bekommen (Stand 2013): Ab ca. 30 € rechnet sich Onshore-Windenergie gegenüber einem neuen Kohlekraftwerk. Über 80 € brauchen wir, um vollständig aus der Kohle auszusteigen.<sup>22</sup> Dann rechnen sich auch sogenannte Virtuelle Kraftwerke, die tausende von dezentralen Erzeugern, Speichern und Lasten in einem Smart Grid bündeln und auch Gaskraftwerke in einem sinnvollen Umfang. Damit würde trotz schwankender Produktion bei erneuerbaren Energien eine kostengünstige und sichere Stromversorgung sichergestellt. Wie hoch der CO<sub>2</sub>-Preis steigen muss, damit wir am Ende auch eine dekarbonisierte Mobilität, Wärmeerzeugung<sup>23</sup> und auch industrielle

<sup>20</sup> Quellen: (UBA, 2017a) und (UBA, 2016).

<sup>21</sup> Der Marktpreis einer Tonne Braunkohle liegt bei ca. 10 €. Der Marktpreis einer kWh Erdgas für einen Großabnehmer wie ein Kraftwerk liegt bei einer Größenordnung von 3 ct. Damit würde der Einsatz von Braunkohle in der Stromerzeugung durch einen CO<sub>2</sub>-Preis relativ gesehen wesentlich mehr verteuern als der Einsatz von Erdgas.

<sup>22</sup> Vgl. u.a. (Frauenhofer ISE, 2013).

<sup>23</sup> S.a. Box 6: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen.

Prozesse<sup>24</sup> wie die Stahlerzeugung<sup>25</sup> haben werden, ist heute reine Spekulation. Wir können heute nicht wissen, welche Technologien uns zu welchem Zeitpunkt zu welchen Kosten zur Verfügung stehen werden. Die Politik sollte dabei von Anfang an mit offenen Karten spielen. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis muss 2050 vielleicht jenseits von 500 € liegen. Allerdings sollte das niemanden erschrecken, da dann auch die besten und kostengünstigsten Alternativen vorhanden sein werden. Wenn an den Stammtischen der Republik und in den Vorstandsetagen der Dax-Konzerne wild über den jeweils in den nächsten Jahrzehnten notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis spekuliert wird, dann ist das abstrakte Ziel „Dekarbonisierung“ in unseren Köpfen angekommen. Dann sind wir auf einem guten Weg. Ein Problem ist es allerdings, wenn nur ein lauer CO<sub>2</sub>-Preis - ohne eindeutige Perspektive - eingeführt wird, aber gleichzeitig andere Instrumente heruntergefahren werden. Das könnte die schlechteste aller denkbaren Welten sein [vgl. (FÖS, 2016) und (UBA, 2014)]. Die Konsequenz daraus muss sein: Einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis als Ziel fordern und gleichzeitig alle anderen Wege mindestens so lange weiter nutzen, bis ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis etabliert ist und wirkt. Erst dann kann man darüber nachdenken, welche Vorschrift vereinfacht und welche Subvention abgebaut oder gestrichen werden kann. Sollte sich herausstellen, dass es uns nicht gelingt, einen **wirksamen** CO<sub>2</sub>-Preis zu etablieren, ist es besonders wichtig, dass uns weiterhin alle anderen Wege zur Verfügung stehen. Umweltbewusstes Handeln im Alltag werden wir immer brauchen. Es lässt sich nicht alles staatlich regeln; aber besonders wichtig ist umweltbewusstes Handeln an der Wahlurne. Die Politik braucht die Unterstützung von uns Bürgern, um die Dekarbonisierung tatsächlich umzusetzen.

## EU-Emissionshandel

### Der bestehende EU-Emissionshandel

In der EU wurde mit dem Emissionshandel (EU-ETS), der knapp 50% unserer CO<sub>2</sub>-Emissionen umfasst, bereits ein Instrument eingeführt, das grundsätzlich einen CO<sub>2</sub>-Preis generiert. Leider wurde dieser gute Ansatz lange eher als „Rohrkrepierer“ wahrgenommen. Dazu muss man sagen: Wenn der politische Wille fehlt, kann jedes Klimaschutzinstrument „gegen die Wand gefahren werden“, sei es in der Theorie auch noch so gut. Aber gehen wir einen Schritt zurück, bevor wir voreilige Schlüsse ziehen, und schauen uns an, was passiert war:

Die EU hatte sich das Ziel gesetzt, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40% gegenüber 1990 zu senken. Dabei sollten die Sektoren, die dem EU-ETS unterliegen<sup>26</sup>, ihre Emissionen bis 2030

---

<sup>24</sup> Auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen der **Zementherstellung** sollten miteinbezogen werden, die beim Brennvorgang durch eine chemische Reaktion des eingesetzten Kalksteins entweichen. Global entsprechen diese Emissionen mehr als die des Luftverkehrs. Allerdings wird ein Teil der Emissionen im Laufe der Zeit wieder im Beton gebunden. Man spricht von ca. 50%. Die Emissionen bei der Produktion von Zement können durch Prozessinnovationen verringert werden. Durch den Einsatz von Carbonbeton, kann sich die Menge des benötigten Zements verringern. Auch an grundsätzlichen Alternativen wird geforscht. Beton kann an manchen Stellen auch durch andere Baustoffe ersetzt werden.

Auch fossile Brennstoffe, die der Erzeugung von **Kunststoffen** dienen, sollten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen. Auch der in Kunststoffen gespeicherte Kohlenstoff wird irgendwann (in der Müllverbrennung besonders schnell) freigesetzt und in der Zwischenzeit vermüllen sie z.B. unsere Meere. Dabei gibt es Alternativen, die sich nur momentan nicht rechnen. Das wird wohl eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht allein grundlegend ändern können; aber sie kann unterstützend helfen.

<sup>25</sup> Durch z.B. direkte Reduktion von Roheisen mit Hilfe von Elektrizität oder **Wasserstoff statt mit Koks**. Bei der Zement- und Stahlerzeugung wird auch immer wieder CCS (Carbon Dioxide Capture and Storage: CO<sub>2</sub>-Abscheidung bei der Produktion und Einlagerung in unterirdische Lagerstätten) als Lösung diskutiert. Die Abscheidung ist jedoch relativ teuer. Mit den CO<sub>2</sub>-Emissionen der Stahlerzeugung könnte auch synthetischer Treibstoff hergestellt werden.

<sup>26</sup> Wikipedia 29.07.2016: Aktuell umfasst und begrenzt das **EU-ETS** den Kohlendioxidausstoß von rund 11.000 Anlagen in 31 europäischen Ländern (28 EU-Staaten plus Liechtenstein, Island und Norwegen) in der Stromerzeugung sowie einigen Sektoren der Industrie wie Zement- und Stahlerzeugung.



um 43% gegenüber 2005 senken. Die EU hatte sich also im Prinzip einen bestimmten Emissionspfad von 2005 bis 2030 (damit auch eine bestimmte begrenzte Emissionsmenge für diesen Zeitraum) in diesen Sektoren vorgenommen. Grundsätzlich gibt die EU entsprechend diesem Emissionspfad jährlich Zertifikate aus. Der Emissionshandel wird also in dem Sinne funktionieren, dass die vorgesehene Emissionsmenge für diesen Zeitraum und das Reduktionsziel für 2030 eingehalten werden wird. Aber der niedrige Zertifikatspreis von ca. 4 - 6 € pro Tonne CO<sub>2</sub> (ca. 0,7 ct Aufschlag auf eine kWh Braunkohlestrom) über viele Jahre zeigte, dass die EU beim Mengenregime zu wenig ambitioniert war. Wir hätten also mehr reduzieren können. Der niedrige Zertifikatspreis war außerdem problematisch, da er zu wenige Anreize für die richtigen Langfristinvestitionen bot.<sup>27</sup>

Aber warum war der Zertifikatspreis so niedrig, obwohl die EU jedes Jahr weniger Zertifikate ausgab? Dazu einige Schlaglichter:

- (1) In Deutschland ist der Anteil erneuerbarer Energien durch das EEG stark angestiegen. Bei einer solchen massiven zusätzlichen Anstrengung durch ein separates Instrument hätte man die Zertifikatmenge im Emissionshandel entsprechend auch zusätzlich reduzieren müssen. Das ist nicht ausreichend geschehen. Daher wurden wir Europameister im Stromexport; trotz großer Mengen an umweltfreundlich erzeugten Strom liefen unsere Kohleleiler weiter unter Volldampf.
- (2) Die globale Finanzkrise, die europäische Schuldenkrise und die anschließende Wirtschaftskrise hatten zur Folge, dass weniger CO<sub>2</sub> ausgestoßen wurde.
- (3) Die [flexiblen Mechanismen](#) (JI und CDM) haben den cap aufgeweicht.

Mehrere Gründe haben also dazu geführt, dass wir im Emissionshandel einen Überschuss an Zertifikaten von über 2 Mrd. t CO<sub>2</sub> aufgebaut hatten<sup>28</sup>; was etwa den gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen der betroffenen Sektoren innerhalb eines ganzen Jahres entsprach. Es wurden also deutlich mehr Zertifikate in den Markt gegeben, als dieser überhaupt brauchte. Damit der Emissionshandel die richtigen Langfristsignale gibt, muss dieser Überschuss aus dem System genommen werden. Der Emissionshandel ist ein politisches Instrument und das politische Marschroute muss lauten: das Mengenregime im Emissionshandel wird so gestaltet, dass der Zertifikatspreis die notwendigen Investitionssignale für eine Dekarbonisierung bis zur Mitte dieses Jahrhunderts gibt und zusätzlich sich ergebende Spielräume für die Senkung der Emissionen konsequent genutzt werden.

Die EU hat mit der Einführung einer Marktstabilitätsreserve<sup>29</sup> und der Anfang 2019 in Kraft getretenen Reformen für die 4. Handelsperiode (2021 – 2030)<sup>30</sup> wichtige Schritte in die richtige

<sup>27</sup> Dieser Einwand wird etwas dadurch relativiert, dass bei Langfristinvestitionen auch die Erwartungen über den CO<sub>2</sub>-Preis in der Zukunft eine Rolle spielen. Ein niedriger Zertifikatspreis spiegelte damit auch die **niedrigen Erwartungen** der Wirtschaft gegenüber einer **ambitionierten Klimaschutzpolitik** in den 2020er Jahren der EU wider. Auch die Tatsache, dass Unternehmen, die ihr Geld mit fossilen Brennstoffen verdienen, immer noch relativ gut an der Börse bewertet werden, zeigt, dass die Investoren noch nicht an eine Paris-kompatible Klimapolitik glauben.

<sup>28</sup> „Ende 2014 betrug der kumulierte **Überschuss** im **EU-ETS** als Saldo aus verfügbaren Emissionsberechtigungen (Angebot) und verifizierten Emissionen (Nachfrage) rund 2,07 Milliarden Berechtigungen“ (DEHSt, 2015, S. 20).

<sup>29</sup> Die **Marktstabilitätsreserve** (MSR) ist ein von der EU-Kommission entworfenes Instrument, um das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) zu reformieren. Die Stabilitätsreserve soll einem anhaltenden Preisverfall bei den Emissionszertifikaten entgegenwirken, indem die Anzahl der im Markt gehandelten Zertifikate reduziert wird. Ein Überschuss an Zertifikaten soll dadurch abgebaut und das Entstehen neuer Überhänge verhindert werden. Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß von einer Tonne CO<sub>2</sub>. Die Marktstabilitätsreserve ist die Weiterentwicklung des Backloading-Verfahrens.

<sup>30</sup> Die wichtigsten **Reformbausteine** beim EU-ETS:

- Jährlich wird die Zertifikatmenge, die ausgegeben wird um den „linearen Reduktionsfaktor“ reduziert. Dieser Reduktionsfaktor bezieht sich auf die Emissionen in einem Basisjahr. Die Zertifikatmenge wird daher

Richtung getan. Jetzt muss beobachtet werden, ob damit das Problem der Überschusszertifikate ausreichend entschärft wurde. Der Anstieg des Zertifikatspreise auf über 25 € in 2019 ist sehr ermutigend.

Wenn einzelne Staaten in den Bereichen, die vom Emissionshandel abgedeckt werden, mehr erreichen wollen, als es der Emissionshandel vorsieht, können auch **nationale Mindestpreise**<sup>31</sup> (am besten in Absprache mit anderen Ländern) im Emissionshandel sinnvoll sein.<sup>32</sup> Ein Mindestpreis im gesamten Emissionshandel ist dagegen weniger sinnvoll. Ist der Zertifikatspreis zu niedrig, dann sollte grundsätzlich besser die Zertifikatsmenge zusätzlich verringert werden, als einen Mindestpreis einzuführen, was auch direkt der Einhaltung der Pariser Klimaziele dienen würde. Wenn allerdings politisch eine Reduzierung der Zertifikatsmenge nicht möglich ist, wäre auch ein EU-weiter Mindestpreis als zweitbeste Lösung erstrebenswert.

In Paris hat man sich darauf geeinigt alles zu unternehmen, damit wir die 2°C-Grenze deutlich unterschreiten bzw. die 1,5°C-Grenze einhalten. Dabei war klar: die zu Paris vorgelegten nationalen Ziele (NDCs<sup>33</sup>) reichen dafür noch nicht aus. Deshalb wurde in Paris ein Nachbesserungsprozess (Ambitionsmechanismus) vereinbart, in dem die nationalen Ziele regelmäßig so lange erhöht werden sollen, bis sie in Summe Paris-kompatibel sind. Die EU hat am 17.12.2020 ein neues NDC eingereicht, in dem das 2030er Ziel auf -55% gegenüber 1990 angehoben wurde und Klimaneutralität bis 2050 angestrebt wird. Jetzt kommt es darauf an, für die EU ein verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget bis zum Ende dieses Jahrhunderts zu beschließen, darauf aufbauende weitere Zwischenziele 2035/2040 festzulegen und den Zeitpunkt der Klimaneutralität noch einmal zu überprüfen.<sup>34</sup> Durch die Umsetzung des neuen 2030er Ziels im EU-ETS, werden wir schnell noch wirksamere Zertifikatspreise sehen.

---

jährlich um einen gleichbleibenden Betrag reduziert. Der lineare Reduktionsfaktor wird 2021 von 1,74% auf 2,2% erhöht. Das ist allerdings keine großartige Reform, sondern ergibt sich zwangsläufig aus dem bestehenden 40%-Reduktionsziel für 2030.

- Ab 2019 werden jedes Jahr 24% des Überschusses statt bisher geplanten 12% aus dem Markt genommen und in die Marktstabilitätsreserve überführt.
- Die Zertifikate in der Marktstabilitätsreserve sollen nicht in vollem Umfang wieder auf den Markt gelangen. Ab 2023 darf die Reserve nur so viele Zertifikate beinhalten, wie im Vorjahr versteigert, also neu ausgegeben wurden. Der Rest wird gelöscht.
- Der ETS soll in Zukunft besser mit nationalen Maßnahmen verzahnt werden. So können Zertifikate endgültig vom Markt genommen werden, damit zusätzliche nationale CO<sub>2</sub>-Einsparungen nicht anderswo in der EU emittiert werden (Ein Journalist hat geschrieben: Aus dem *Wasserbett* wird eine *Badewanne* mit Überlauf).

<sup>31</sup> Das Umweltbundesamt stellt bei einem Vergleich von Instrumenten fest, dass ein „**Kapazitätsmanagement** für ältere Kraftwerke“ für die nächsten Reduktionsschritte bis zum Jahr 2030 das attraktivste der untersuchten Instrumente sei [vgl. (UBA, 2017b)]. Dieses Ergebnis kann aus folgenden Gründen relativiert werden: (1) Die Studie betrachtet nur den Stromsektor. Die positiven Wirkungen eines sektorübergreifenden einheitlichen nationalen CO<sub>2</sub>-Preises auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen und dessen Bedeutung für die gesamte Dekarbonisierung werden daher nicht betrachtet. (2) Die Studie hat nur einen nationalen CO<sub>2</sub>-Preis-Aufschlag im ETS untersucht; keinen nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis. (3) Die Studie macht keine Aussage über die politische Signalwirkung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Preises. (4) Eine Kombination aus Kapazitätsmanagement mit einem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde nicht untersucht.

<sup>32</sup> Mögliches **Problem** bei einem nationalen **Mindestpreis** im ETS könnte sein, dass der Import von Kohlestrom zunimmt. Beste Lösung: Besteuerung von Importstrom aufgrund seiner CO<sub>2</sub>-Intensität. Ist eine entsprechende CO<sub>2</sub>-Besteuerung von Importstrom EU-rechtlich oder faktisch nicht möglich, sind einem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis bei der Stromerzeugung wohl Grenzen gesetzt. Allerdings sind wir zurzeit Netto-Stromexporteur.

<sup>33</sup> Das Konzept der *Nationally Determined Contributions* (NDCs) wurde im Pariser Abkommen eingeführt, da ein Top-Down-Ansatz nicht durchsetzbar war. Der vereinbarte Ambitionsmechanismus (eine Mischung aus Top-Down und Bottom-Up) soll jetzt zum Ziel führen.

<sup>34</sup> Vgl. u.a. <http://climateactiontracker.org/countries/eu.html>, unsere Webseite: <https://www.klima-retten.info/Review.html> und (Sargl, Wolfteiner, & Wittmann, 2016).

## EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen

Aber der Emissionshandel umfasst derzeit nur rund 50% unserer CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>35</sup> Wie könnte der Rest wirksam bepreist werden? Nun, man könnte sehr einfach einen **EU-weiten Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen** einführen. Dann würden dem Emissionshandel nicht mehr bestimmte Anlagen unterliegen, sondern die, die fossile Brennstoffe in den Verkehr bringen (Upstream-Ansatz). Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen hätte auch den Vorteil, dass dann sich die Zertifikatmenge ohne Wenn und Aber aus dem Emissionspfad ergeben würde, den wir uns als EU vornehmen. Ein solch umfassender Emissionshandel wäre damit weniger angreifbar durch Lobbyinteressen. Außerdem könnte dann der Markt sektorübergreifend (Mobilität, Strom, Wärme, industrielle Prozesse) entscheiden, wo zuerst CO<sub>2</sub> kostengünstig und mit Innovationen eingespart wird.

Machen wir uns noch einmal bewusst: **Beim Emissionshandel entscheiden wir gesellschaftlich direkt, welche Menge an Emissionen wir noch zulassen wollen. Zielgenauer geht Klimapolitik nicht.** Es würde sich also für die europäische Zivilgesellschaft lohnen, genau diese Zertifikatmenge in den Fokus zu nehmen.

## Gegenargumente zu einem ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen

Z.B. aus den Umweltorganisationen gibt es auch Gegenstimmen zu einer Ausweitung des EU-Emissionshandels [vgl. u.a. (FÖS, 2016)]. Es werden insbesondere folgende zwei Gegenargumente genannt:

1. Im politischen Prozess darf man nicht nur „auf ein Pferd setzen“
2. Für eine „vernünftige“ Verkehrs- und Wärmewende kämen die Preissignale aus einem gemeinsamen ETS zu spät

Zu: 1. Im politischen Prozess darf man nicht nur „auf ein Pferd setzen“:

Die deutsche Automobilindustrie hatte in den 2010er Jahren signalisiert, dass sie eine Einbeziehung in den Emissionshandel gegenüber einer Verschärfung der Flottengrenzwerte bevorzugt hätte. Ja, dieser Vorstoß war in gewisser Weise ein Trojanisches Pferd, um Klimaauflagen zu entschärfen. Aber warum hätte man nicht die Gelegenheit beim Schopfe packen können und alles daransetzen, dass dann alle CO<sub>2</sub>-Emissionen miteinbezogen werden. Warum sollte dann „Wärme“ außen vor bleiben? Sollte man nicht versuchen, die Menschen, die man gegen TTIP und CETA mobilisieren konnte, jetzt für einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis gekoppelt an ein konkretes CO<sub>2</sub>-Restbudget auf die Straße zu bekommen? Und Ja: das birgt politische Risiken. Wenn dann das Instrument Emissionshandel funktioniert und mit hohen Zertifikatspreisen Proteste aus der Wirtschaft und auch von uns Bürgern laut werden, steht zu befürchten, dass die Politik einknickt. Allerdings muss man fragen, ob die Politik bei den Flottengrenzwerten und den Auflagen im Gebäudebereich nicht auch einknicken wird, wenn es wirklich weh tut. Wäre ein EU-Emissionshandel, der alle CO<sub>2</sub>-Emissionen umfasst, vielleicht politisch sogar weniger angreifbar, da er ja nicht spezielle Sektoren adressiert? Wo die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden, bliebe ja dem Markt bzw. uns Bürgern überlassen. Greift man dann den Emissionshandel an, stellt man direkt ein (hoffentlich gut begründetes) EU-Reduktionsziel in Frage. Bei Flottengrenzwerten kann man dagegen immer auf andere Sektoren oder auf technische Unmöglichkeit verweisen (s.a. Box 3: Problematische EU-Flottengrenzwerte).

---

<sup>35</sup> Innerhalb der [EU-Lastenteilung](#) werden für die Treibhausgasemissionen, die nicht dem bestehenden EU-Emissionshandel unterliegen, nationale Emissionsziele vereinbart. Hält ein Land diese nicht ein, muss es entsprechende Rechte von einem anderen EU-Land kaufen. Damit besteht indirekt auch für diese Emissionen eine Art Bepreisung. Die EU-Klimaziele sind daher kein Papiertiger, sondern sind mit Lastenteilung (Effort Sharing) und Emissionshandel relativ gut instrumentell unterlegt.

Aber: Vor einer Ausweitung des Emissionshandels auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen muss ein möglichst breiter gesellschaftlicher Diskurs darüber stattgefunden haben, was eine Ausweitung bzw. allgemein: was eine wirklich zieladäquate Klimapolitik bedeutet – mit allen Chancen und Risiken. Außerdem darf eine Ausweitung des EU-Emissionshandels nicht bedeuten, dass man andere Instrumente vorschnell abschafft. Wir brauchen weiter eine Absicherung durch andere Wege. Erst, wenn ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis tatsächlich gesellschaftlich breit akzeptiert ist, sollte darüber nachgedacht werden, andere Instrumente langsam und mit Augenmaß zurückzufahren. Dafür wann eine ausreichende Akzeptanz vorliegt, gibt es natürlich keinen objektiven Maßstab, sondern dies muss im politischen Prozess immer neu ausgehandelt werden. Dabei wird auch eine Rolle spielen, inwieweit wir Bürger davon ausgehen, dass die klimapolitischen Ziele einen fairen Anteil an den notwendigen globalen Anstrengungen darstellen, insbesondere wenn die Erreichung dieser Ziele auch mit Verzicht verbunden ist. Die Frage könnte allerdings sein, ob man dieser Diskussion durch einen undurchschaubaren Instrumentenmix wirklich aus dem Weg gehen kann. Einen vollkommen politisch risikolosen Weg zur Einhaltung der Pariser Klimaziele gibt es unter Umständen nicht.

Zu: 2. Für eine „vernünftige“ Verkehrs- und Wärmewende kämen die Preissignale aus einem gemeinsamen ETS zu spät:

Hier wird argumentiert, dass die Investitionsentscheidung für einen Privat-PKW in den Händen der Bürger läge und diese zukünftige Preisentwicklungen zu wenig berücksichtigen würden. Mit Flottengrenzwerten würden dagegen die Unternehmen zu Innovationen gezwungen. Außerdem würde eine sukzessive Anhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe von den Bürgern besser wahrgenommen als ein schwankender Zertifikatspreis im Emissionshandel.

Gegenrede: Bei einer Ausweitung des ETS auf Verkehr und Wärme (s.a. Box 6: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen) würde eine breite gesellschaftliche Diskussion stattfinden. Dabei wird es „wilde“ Spekulationen über zukünftige CO<sub>2</sub>-Preise geben. Damit würden die Bürger sehr wohl mitbekommen, dass sie die Benzinpreisentwicklung in den nächsten Jahren im Auge behalten müssen. Aber noch wichtiger: Für die Vorgaben der Unternehmensführungen an ihre Entwicklungsabteilungen und die Produktionsplanung ist die Benzinpreisentwicklung in der Zukunft sehr wohl ausschlaggebend.<sup>36</sup> Entscheidend für Planungssicherheit für Investitionen in eine fossilfreie Zukunft ist, dass alle Wirtschaftsakteure von wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen ausgehen können. Also von CO<sub>2</sub>-Preisen, die dafür sorgen, dass wir unsere Reduktionsziele einhalten. Auf dieser Basis kann dann jeder sein Geschäftsmodell überprüfen, ob es noch zukunftsfähig ist.

Wie Abbildung 3 zeigt, liegt die Benzinpreiserhöhung durch einen CO<sub>2</sub>-Preis von 25 € allerdings bei nur 5,8 ct/Liter. Damit gibt ein CO<sub>2</sub>-Preis in dieser Größenordnung noch keinerlei Anreize für eine Dekarbonisierung im Verkehrsbereich beim derzeitigen Kostengefüge der Alternativen.<sup>37</sup> Dafür sind wohl andere Größenordnungen notwendig. Dies bedeutet, dass bei einem einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis insbesondere im Stromsektor die Dekarbonisierung forciert würde, weil dort bereits

---

<sup>36</sup> S.a. Box 7: Mythen Automobilindustrie.

<sup>37</sup> An dieser Stelle wird öfter der bereits hohe **Staatsanteil am Benzinpreis** ins Feld geführt, der daran „schuld“ sei, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrsbereich eine zu geringe Anreizwirkung hätte. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Energiesteuer auf Treibstoffe im Wesentlichen die Wegekosten abdeckt und damit zu den Kosten des Autofahrens dazu gehören. Hier hat der Staat dafür gesorgt (vielleicht auch noch nicht ausreichend), dass Kosten gerade nicht externalisiert werden. Wenn daraus folgt, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis bei Benzin eine geringere %-ale Erhöhung bedeutet als z.B. bei 1 kWh Strom, dann spiegelt dies die ganz normale Kostensituation wider. Ein Preis auf CO<sub>2</sub> bedeutet gerade nicht, dass alles gleich viel teurer wird.

preiswertere Alternativen<sup>38</sup> zur Verfügung stehen. Aber ist das wirklich ein Problem? Ist unser Ziel E-Mobilität oder ist unser Ziel CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken?

Sprechen höhere **Grenzvermeidungskosten**<sup>39</sup> in der Mobilität für unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise? Gerade die Tatsache unterschiedlicher Grenzvermeidungskosten ist ein zentrales Argument für eine einheitliche sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Bepreisung als wesentliches Instrument zur Steuerung der Dekarbonisierung (siehe Stichwort Kosteneffizienz S. 7). Es geht genau darum dort mehr zu reduzieren, wo dies für uns im Moment kostengünstiger ist. Natürlich darf dies nicht zu **Lock-in-Effekten**<sup>40</sup> führen. Da wir nun aber die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen in relativ kurzer Zeit drastisch reduzieren müssen, ist diese Gefahr bei einem über alle Sektoren einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis heute nicht mehr so groß, wie es noch vor ein paar Jahren den Anschein hatte. Auch der Mobilitäts- und der Wärmesektor werden bei der Dekarbonisierung am Ball bleiben, auch wenn über einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis die Dekarbonisierung in der Stromerzeugung forciert würde; was zudem bei einem vermehrten Einsatz von Strom bei Wärme und Mobilität (Stichwort: Sektorkopplung) auch Sinn macht. Entscheidend für eine ausreichende **Planungssicherheit für Investitionen** in eine fossilfreie Zukunft in **allen Sektoren**, ist ein **glaubwürdig politisch entschiedener Paris-kompatibler CO<sub>2</sub>-Emissionspfad** bzw. eine **politische Entscheidung** über ein **verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget** für die EU. Zu einer glaubwürdigen Klimaschutzpolitik kann dann ein Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wesentlich beitragen.

Folgend ein Auszug aus einem [Interview](#) des Tagesspiegels Backgrounds vom 18.01.2021 mit dem Staatssekretär des Bundesumweltministeriums Jochen Flasbarth auch zum Thema „Ausweitung ETS“:

#### **«Verliert die deutsche Klimapolitik an Bedeutung?»**

*Die deutsche Klimapolitik wird in Zukunft sehr viel europäischer geprägt sein und das ist auch richtig so. Das neue EU-Klimaziel lässt sich zu großen Teilen mit europaweiten Instrumenten umsetzen. Wenn zum Beispiel die CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für PKW in der EU erhöht werden oder die Zertifikate im europäischen Emissionshandel ETS verknapppt werden, wird das unseren Fahrzeugbestand und unseren Energiemix zwangsläufig verändern. Diese Instrumente erfordern keine Anpassung der nationalen Gesetzgebung. Aber sie erfordern eine Bundesregierung, die in Brüssel aufgeweckt und engagiert für robuste Klimaschutzregulierungen eintritt. Das wird uns in diesem Jahr intensiv beschäftigen. Eine weitere große Frage ist dabei: Wird es einen zweiten europäischen CO<sub>2</sub>-Preis geben?*

#### **Sie meinen damit einen gesonderten EU-Zertifikatehandel für die Sektoren Gebäude und Transport. Wären Sie dafür?**

*Ja, ich glaube, dass es wichtig ist, das Emissionshandelssystem für die Industrie und den Energiesektor von Mobilität und Gebäuden getrennt zu halten, jedenfalls auf absehbare Zeit. Die*

---

<sup>38</sup> Daran hat auch das EEG einen maßgeblichen Anteil. Hätte man stattdessen schon vor gut 20 Jahren mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis begonnen, hätte es diese Kostendegression bei den erneuerbaren Energien sicher nicht so schnell gegeben; dafür wären wir aber in anderen Bereichen schon weiter. Vor 20 Jahren wäre jedoch ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis politisch wohl noch nicht durchsetzbar gewesen.

<sup>39</sup> Vereinfachend gesagt: Kosten für die Vermeidung einer zusätzlichen Tonne CO<sub>2</sub>.

<sup>40</sup> Ein Lock-in-Effekt kann entstehen, wenn heute in Technologie oder Strukturen investiert wird, die nicht zur Klimaneutralität passen. Wenn z.B. heute noch ein neues Stahlwerk auf der Basis der Verwendung von Koks gebaut wird, dann werden die Betreiber auch bei einem steigenden CO<sub>2</sub>-Preis dieses Stahlwerk relativ lange nutzen, da die Investitionskosten bei der Entscheidung des Weiterbetriebs keine Rolle mehr spielen (Fachterminus: sunk costs). Das gleiche gilt im Prinzip bei dem Neubau eines Gebäudes, einer anstehenden energetischen Sanierung oder dem Kauf eines Fahrzeuges. Für bestimmte industrielle Prozesse, die besonders lange Investitionszyklen haben und besonders im internationalen Wettbewerb stehen, könnte die Gefahr für einen Lock-in-Effekt besonders groß sein (siehe Industrielle Prozesse dekarbonisieren, S. 48).



*Grenzvermeidungskosten sind einfach so unterschiedlich, dass ein gemeinsamer Preis zu Verwerfungen führen würde.*

***Damit sagen Sie, dass sich gegen die Interessen der Industrie keine erfolgreiche Klimapolitik machen lässt.***

*Im Kern ja, denn die Interessen der Industrie sind ja – jedenfalls an diesem Punkt – berechtigt. Das Ergebnis eines sofortigen gemeinsamen Emissionshandelssystems über alle Sektoren hinweg wären Strukturbrüche in der Industrie auf der einen Seite und Stillstand bei Verkehr und Gebäuden auf der anderen.*

***Staatssekretär Flasbarth als Advokat der Industrie: Nicht, dass Sie deren Interessen generell missachten, aber diese Fürsorge überrascht uns dann doch.***

*Wenn verstärkter Klimaschutz fast ausschließlich zulasten der Sektoren Industrie und Energie geht, verlangsamen wir den Transformationsprozess in den Bereichen Verkehr und Gebäude. Einen solchen Zeitverlust können wir uns nicht erlauben. Das andere Argument ist, und das halte ich für mindestens so wichtig: Wenn es einen großen ETS gäbe, dessen Last voll auf der Industrie liegt, dann würden wir diese Industrie im internationalen Wettbewerb auch noch stärker schützen müssen. Dafür würde das bisherige System der kostenlosen Zuteilungen nicht mehr ausreichen. Dann bräuchte es ziemlich starke Grenzausgleichsmechanismen. Und die halte ich für ein Land wie Deutschland industriepolitisch für toxisch. Wir dürfen keine grünen Zäune hochziehen. Deshalb gehöre ich zu den Skeptikern jedenfalls von zu schnellen und zu weitreichenden Grenzausgleichsmechanismen. Sie haben ein unglaubliches Potenzial, die internationale Kooperation zu stören.*

***Nur, wenn der Rest der Welt beim Klimaschutz nicht mitzieht. In den USA unter Joe Biden und sogar in China, das bis 2060 CO<sub>2</sub>-neutral werden will, zeichnet sich doch längst eine Kehrtwende ab.***

*Wir haben bereits intensive Gespräche mit amerikanischen Denkfabriken gehabt und sehen ein deutliches Interesse von Joe Biden und seinem Team, beim Thema CO<sub>2</sub>-Zölle zusammenzuarbeiten. Das ist natürlich eine große Veränderung im Vergleich zur bisherigen US-Regierung. Der andere große Partner ist China, aber die sehen das Thema bei weitem nicht so positiv. Auch, wenn die jüngsten Ankündigungen sehr positiv sind: Wir dürfen uns nicht der Illusion hergeben, starker Klimaschutz wäre dort sofort möglich und von allen gewünscht. Und man darf nicht Länder wie Indien vergessen, die noch lange nicht so weit sind und Probleme für ihr Wachstum fürchten. Dort fürchtet man, dass wir deren wirtschaftliche Entwicklung stören könnten.»*

Diskussion der Argumente:

Herr Flasbarth hat Recht, wenn er darauf hinweist, dass ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über alle Sektoren, der zur Einhaltung unserer Reduktionsziele führt, **bestimmte industrielle Prozesse** (wie die Stahlerzeugung), die besonders im internationalen Wettbewerb stehen, sehr schnell in große Bedrängnis bringen würde (Gefahr: Carbon Leakage). Die Schlussfolgerung daraus, auf einen sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis zu verzichten, ist aber problematisch, da damit auch auf dessen große Vorteile verzichtet wird. Zielführender könnte es sein, für diese industriellen Prozesse, gesonderte zusätzliche Maßnahmen (außer der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im ETS und vielleicht einem Grenzausgleich) zu ergreifen (siehe dazu auch: Industrielle Prozesse dekarbonisieren, S. 48).

Das Argument von Herrn Flasbarth könnte sich auch darauf beziehen, dass er davon ausgeht, dass die gesamte Wirtschaft durch steigende Strompreise zu stark beeinträchtigt würde und es daher sinnvoller sei, die Dekarbonisierung der Sektoren Wärme und Mobilität zu forcieren, wenn sich daraus eine geringere Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ergäbe. Hohe Strompreise im internationalen Vergleich könnte man jedoch auch entgegenwirken, indem man

die EEG-Umlage, die an vielen Stellen Probleme macht, komplett aus dem Staatshaushalt finanziert (s.a. Kapitel: „Strom dekarbonisieren“ S. 3). Für besonders stromintensive Prozesse gibt es zudem mit der [Strompreiskompensation](#) bereits einen funktionierenden Schutzmechanismus.

**Unterschiedliche Grenzvermeidungskosten** sind grundsätzlich der Grund dafür, warum ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis Kosteneffizienzvorteile bringt. Zu den Verwerfungen, die Herr Flasbarth anspricht, zählt wohl auch, dass mit einem sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis der mühsam errungene ordnungsrechtliche Kohleausstieg in Deutschland marktgetrieben viel schneller vonstattengehen würde. Das ist sicher ein Problem; insbesondere für die Braunkohlreviere. Dabei ist aber auch zu bedenken, dass (1) der Verzicht auf volkswirtschaftliche Kosteneffizienzvorteile unsere gesamte Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt und dass (2) ein zu stark forcierter Dekarbonisierungsprozess in der Mobilität, auch zu Verwerfungen in der Automobilindustrie führen kann.

Ja, mit einem einheitlichen zielorientierten CO<sub>2</sub>-Preis wird die Dekarbonisierung der Stromerzeugung wahrscheinlich etwas schneller und die Dekarbonisierung bei Wärme und Mobilität etwas langsamer umgesetzt werden. Ist dies aber nicht letztendlich auch klimapolitisch sinnvoll? Von einem daraus folgenden „*Stillstand bei Verkehr und Gebäuden*“ zu sprechen, ist bei den massiven Reduktionen unserer CO<sub>2</sub>-Emissionen, vor denen wir insgesamt stehen, wenig realistisch. Wichtig wäre jetzt nach der Anhebung des EU-Ziels für 2030 auf -55%, zügig über notwendige weitere Zwischenziele für 2035 und 2040 zu entscheiden, um ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget für die EU einzuhalten (vgl. Wiegand, Sargl, Doerenbruch, Wittmann, & Wolfsteiner, 2021).<sup>41</sup> Spätestens, wenn diese Ziele klar sind und instrumentell glaubwürdig unterlegt werden, gibt es keine Gefahr für einen „*Stillstand bei Verkehr und Gebäuden*“ durch einen sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis.

Wenn man politisch der Meinung ist, dass bei einem EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen, der mit einem Paris-kompatiblen Emissionspfad unterlegt ist, die Dekarbonisierung der Stromerzeugung aus strukturpolitischer Sicht für unsere Braunkohlreviere oder z.B. für Polen zu schnell gehen würde, dann kann man über eine teilweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Kraftwerke in strukturschwachen Gebieten sprechen, die kontinuierlich abgebaut wird. Damit würde sich auch der Druck auf den Verkehrs- und Gebäudesektor erhöhen (was offenbar von vielen gewünscht wird).

Entscheidend ist, dass wir insgesamt unsere CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele durch einen EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen einhalten würden. Wir müssen jetzt einen **Deckel** (cap) auf unser **CO<sub>2</sub>-Emissionen** bekommen. Was man dann unterhalb dieses Deckels macht, kann dann nochmal eine andere Frage sein.

Gerade auch die europäische Zivilgesellschaft sollte sich der klimapolitischen Wirkmächtigkeit dieses Ansatzes bewusst werden.

Zusammenfassend zum Thema gemeinsamer/getrennter ETS:

Ein EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wäre die First-Best-Lösung<sup>42</sup>. Wenn es für eine Übergangszeitraum zwei getrennte EU-ETS gäbe (bisheriger EU-ETS + EU-ETS für Mobilität und Wärme), dann wäre auch dies ein sehr großer Fortschritt, da wir damit auch einen klaren Deckel auf unseren CO<sub>2</sub>-Emissionen hätten und wir unsere CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele damit sicher einhalten. Dies würde

---

<sup>41</sup> Ein hilfreiches Werkzeug, um die notwendigen weiteren Zwischenziele zu bestimmen, kann unsere Webanwendung für die EU sein: <http://eu.climate-calculator.info>.

<sup>42</sup> First-Best bezieht sich hier auf die reale Welt. In einer Modellökonomie ist first-best anders definiert.

auch die so wichtige Planungssicherheit für private und öffentliche Investitionen in eine fossilfreie Zukunft bieten.

### Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis als Übergangslösung

Es wäre falsch gewesen, auf nationaler Ebene nur auf EU-weite oder gar globale Lösungen zu warten. Im Gegenteil: diese werden nur kommen, wenn es starke Signale von wichtigen Playern gibt. Deshalb machte es Sinn, in **Deutschland** eine **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** einzuführen. Dabei muss es das Ziel bleiben, dass eine solche Übergangslösung bald in einer EU-weiten Lösung für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgeht.<sup>43</sup> Ein Zwischenschritt kann auch eine Kooperation mit Nachbarländern sein.<sup>44</sup>

Volkswirtschaftlich ist es sinnvoll, wenn CO<sub>2</sub> - unabhängig davon wo es entsteht - in gleicher Höhe bepreist wird, damit sektorübergreifend die kosteneffizienten und innovativen Lösungen zum Zuge kommen. Als Gegenargument könnte man anführen, dass in Bereichen, die weniger im internationalen Wettbewerb stehen bzw. ein Ausweichen auf Importe weniger möglich ist, dort zumindest übergangsweise eine höhere CO<sub>2</sub>-Bepreisung sinnvoll sein könnte. Dies könnte z.B. für den Wärmebereich gelten. Die Abgaben auf CO<sub>2</sub> in der Schweiz und in Schweden sind Beispiele hierfür. Dagegen spricht, dass damit das Grundprinzip der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei uns Bürgern weniger verstanden und damit das langfristige Potential einer umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufgrund mangelnder Akzeptanz aufs Spiel gesetzt wird.

Die FDP und Teile der Union haben sich dafür eingesetzt, solange eine Ausweitung des EU-Emissionshandels in der gesamten EU nicht möglich ist, auf nationaler Ebene den EU-Emissionshandel auf Wärme und Mobilität auszuweiten. Eine solche nationale Ausweitung hätte rechtlich schwierig sein können, da bei Mobilität und Wärme ein Upstream-Ansatz notwendig ist. Dies bedeutet, dass nicht „Anlagen“ dem Emissionshandel unterliegen, sondern z.B. Erdgaslieferanten. Nach derzeitiger Rechtslage erscheint diese Mischform nicht ohne weiteres möglich. Außerdem könnte es problematisch sein, wenn in ein und demselben Emissionshandel in einigen Ländern Mobilität und Wärme enthalten sind und in anderen Ländern nicht. Das kann zu nicht gewollten Verzerrungen führen.

Wohl auch aus diesen Gründen wurde mit dem Maßnahmenpaket der Bundesregierung ein separater **nationaler Emissionshandel** (nEHS) für die Bereiche Wärme und Verkehr eingeführt (siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket der Bundesregierung“). Die dort bis einschließlich 2025 vorgesehenen Festpreise stellen im Grunde eine CO<sub>2</sub>-Abgabe dar und könnten so nicht verfassungskonform sein (siehe Fußnote 62). Eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe als zusätzliche Komponente in der bestehenden Energiesteuer wäre dagegen rechtlich problemlos einführbar gewesen. Falls die Festpreise im nEHS vom Verfassungsgericht verworfen werden sollten, könnte man daher schnell auf eine CO<sub>2</sub>-Komponente in der Energiesteuer umschwenken. Allerdings kann es sein, dass bereits gezahlte Festpreise zurückerstattet werden müssen.

Wir haben im Moment die nicht so ganz glückliche Situation, dass für Teile des rechten politischen Lagers eine CO<sub>2</sub>-Abgabe reine Planwirtschaft ist und für Teile des linken politischen Lagers der Emissionshandel ein Ausbund an Neoliberalismus darstellt. Beide Lager liegen falsch. In beiden politischen Lagern ist jedoch Bewegung zu beobachten, die Hoffnung macht.

---

<sup>43</sup> Dafür gibt es folgende Möglichkeiten: Ausweitung Emissionshandel auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen oder eine Hybridlösung mit Mindeststeuersätzen in den Bereichen ohne Emissionshandel. Die EU-Kommission hat Letzteres seit langem im Rahmen der EU-Energiesteuerrichtlinie versucht. Aber leider ist dieses Projekt bisher immer wieder gescheitert.

<sup>44</sup> Vgl. (WWF Deutschland, 2014) in Bezug auf einen gemeinsamen **Mindestpreis** im ETS mit Nachbarländern.



## Fast alle sind dafür – nur darüber reden, traute sich lange keiner

Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis findet in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft seit langem eine breite Zustimmung.

Anfang 2019 haben sich z.B. über 3.500 Ökonomen der USA für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgesprochen.<sup>45</sup>

Auch die Carbon Pricing Leadership Coalition, der über 70 Staaten (darunter auch Deutschland und Frankreich) und über 1.000 international tätige Unternehmen angehören, macht dies deutlich. Sie wurde offiziell in Paris beim Weltklimagipfel gegründet. Auch der IWF, die Weltbank und die OECD unterstützen diese Initiative. Der Weltbankpräsident sagt: *"There has never been a global movement to put a price on carbon at this level and with this degree of unison. It marks a turning point from the debate on the economic systems needed for low carbon growth to the implementation of policies and pricing mechanisms to deliver jobs, clean growth and prosperity. The science is clear, the economics compelling and we now see political leadership emerging to take green investment to scale at a speed commensurate with the climate challenge."* Auf der Homepage [www.carbonpricingleadership.org](http://www.carbonpricingleadership.org) waren auch erstaunliche Zitate und eine Videobotschaft (wurde mittlerweile leider gelöscht) von Frau Merkel zu finden.

Das Problem war: Die Politik fand nicht ausreichend Mut, sich gegenüber ihren Wählern wirklich „zu outen“. Zuhause hatte man von der Kanzlerin diesbezüglich bis Sommer 2019 wenig gehört.<sup>46</sup> Auch die G20-Präsidentschaft Deutschlands 2017 wurde zu wenig genutzt, um die Verabredung eines CO<sub>2</sub>-Preises innerhalb der G20 nachhaltig auf die Tagesordnung zu setzen.<sup>47</sup>

Die Beharrlichkeit der Bundesumweltministerin Svenja Schulze und die Fridays-for-Future-Bewegung haben dazu beigetragen, dass wir nun eine andere Situation haben. Zu einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung bekennt sich nun ein breites politisches Spektrum. Mit der Einführung des nationalen Emissionshandels ist die Bepreisung aller CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland nun Realität.

Nun geht es

- um eine **wirksame** CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die die Einhaltung unserer Reduktionsziele garantiert,
- um eine Bepreisung **aller** CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU und darum
- für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch eine Klimadividende auch für **Akzeptanz** bei uns Bürgern zu sorgen.

---

<sup>45</sup> Siehe Bericht bei *Klimareporter*: <https://www.klimareporter.de/international/nordamerika-treibt-co2-steuer-voran>.

<sup>46</sup> Auf ihrer Sommerpressekonferenz 2019 hat Bundeskanzlerin **Merkel** sich zum ersten Mal in Deutschland eindeutig zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung bekannt. In der Pressekonferenz zum Klimapaket September 2019 sprach sie von einem **Paradigmenwechsel** beim Thema „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“.

<sup>47</sup> S.a. Aufruf von BDI, Germanwatch und Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (Prof. Edenhofer) am 02.09.2016 zu einem abgestimmten CO<sub>2</sub>-Preis unter den G20-Staaten: Download: <https://www.mcc-berlin.net/media/meldungen/meldungen-detail/article/g20-staaten-sollen-bepreisung-von-co2-beschliessen.html>.

## Einnahmeverwendung CO<sub>2</sub>-Bepreisung

### Der politische Joker: Klimadividende

#### Klimadividende als Auflösung einer politischen Blockade

Wie bereits oben angesprochen, kann der CO<sub>2</sub>-Preis politisch eine heikle Angelegenheit sein. Die Proteste der „Gelbwesten“ in Frankreich haben dies leider bestätigt. Der Preis im EU-Emissionshandel spielt deshalb politisch (noch) eine geringe Rolle, weil er einfach noch relativ niedrig ist. Steigt dieser, wird auch darüber eine heiße Debatte entbrennen. Politisch gesehen sind die Preise für Benzin, Diesel und Erdgas jedoch am problematischsten. Hinter vorgehaltener Hand sagten viele Politiker „Wir wissen, dass wir eigentlich eine systemische Lösung mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis bräuchten. Aber die Politik hat systemische Lösungen im Moment nicht im Kreuz“ oder „Wir haben Angst vor einer Abzockedebatte; wir haben Angst vor der BILD-Zeitung“.

Hier könnte ein Lösungsansatz helfen, der heute ebenfalls auf der politischen Tagesordnung steht: Alle Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Versteigerungserlöse beim Emissionshandel bzw. Einnahmen bei einer CO<sub>2</sub>-Abgabe) könnten zu 100% – pro Kopf in gleicher Höhe – in Form einer Klimadividende<sup>48</sup> wieder an uns Bürger ausgeschüttet werden.<sup>49</sup>

Eine solche Klimadividende hätte folgende Vorteile:

- Einer „Abzockedebatte“ wäre vom Grunde her der Boden entzogen.
- Die Bürger verstehen, dass es nicht um Einnahmen für den Staat geht, sondern um die wirksame Bepreisung von CO<sub>2</sub>, um das Verursacherprinzip umzusetzen und die CO<sub>2</sub>-Emissionen effektiv zu senken.
- Eine Klimadividende atmet Gerechtigkeit. Das, was global als Ziel diskutiert wird, nämlich „one human – one emission right“, würde in Deutschland damit umgesetzt. Bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung spiegelt sich der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck spiegelt in den Endpreisen aller Produkte wider. Wer bei seinem Lebensstil einen durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck aufweist, kann sich diesen theoretisch auch weiter leisten. Damit hat jeder Bürger das gleiche

---

<sup>48</sup> Andere Begriffe, die dafür verwendet werden sind: Ökobonus, Klimaprämie, Energiegeld.

<sup>49</sup> Gibt es **rechtliche Hürden** für eine **Klimadividende**? Die Rückverteilung der Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Abgabe, die als Steuer ausgestaltet ist, könnte das Nonaffektions- bzw. Gesamtdeckungsprinzip entgegenstehen: „*Alle Einnahmen dienen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen – im Ausnahmefall – nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan (durch Haushaltsvermerk) zugelassen ist. Der Grundsatz der Gesamtdeckung soll verhindern, dass Ausgaben nur aus dem Grunde geleistet werden, um zweckgebundene Einnahmen einer Verwendung zuzuführen oder aber umgekehrt, dass Ausgaben ggf. noch nicht geleistet werden können, weil die für diesen Zweck bestimmten Einnahmen noch nicht eingegangen sind. Die Bedeutung des Gesamtdeckungsprinzips liegt aber vor allem darin, die Flexibilität der Haushaltswirtschaft zu sichern und die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers zur Bestimmung der Verwendung der Haushaltseinnahmen und zur Setzung politischer Prioritäten zu gewährleisten.*“ [vgl. (Bundesministerium der Finanzen, 2015, S. 10)]

§ 7 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) und § 8 Bundeshaushaltsordnung (BHO) sehen jedoch Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip vor. Wenn eine CO<sub>2</sub>-Abgabe als eine zusätzliche Komponente im Energiesteuergesetz umgesetzt würde, sollte dort diese Ausnahme so eindeutig geregelt werden, dass die Einnahmen in Gänze als Klimadividende pro Kopf an die Bevölkerung ausgeschüttet werden können.

Eine Ausgestaltung als [Sonderabgabe](#) (außersteuerliche Abgabe) scheint rechtlich derzeit aufgrund der strengen Auflagen für die Mittelverwendung in Verbindung mit der hier vorgeschlagenen Klimadividende nicht möglich [vgl. u.a. (FÖS, 2014, S. 31)].

„Emissionsrecht“. Aber auch dieser Durchschnittsbürger hat den Anreiz seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu verringern, da er ja durch einen kleineren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck Geld sparen kann. Durch die kontinuierliche Anhebung des CO<sub>2</sub>-Preises, sinken die CO<sub>2</sub>-Emissionen.

- Die Klimadividende ist sozial: Besonders Familien und Geringverdiener würden von der Pro-Kopf-Rückverteilung in der Regel deutlich profitieren. Geringverdiener geben zwar prozentual von ihrem Einkommen mehr für Energie aus, ihre Pro-Kopf-Emissionen liegen aber weit unter denen von Gutverdienern. Allerdings muss es für wenige soziale Härtefälle zusätzliche zielgenaue Hilfen geben (siehe S. 39).
- Es entsteht ein Regel- und Geldkreislauf (siehe Abbildung 4 der Bürgerlobby Klimaschutz), der politisch nur schwer angreifbar ist.

Folgende Nachteile werden genannt:

- Einige befürchten einen Art Reboundeffekt durch die Klimadividende. Gerade bei Geringverdienern und Familien könne die Klimadividende in zusätzlichen Konsum fließen oder gar in eine Flugreise nach Mallorca. Gegenargument: Wenn wir eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben, sinken unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen im gewünschten Ausmaß. Wenn dann in diesem Rahmen sich vielleicht Geringverdiener einen Flug nach Mallorca leisten (wollen), dann sollten wir darin kein Problem sehen. Wichtig wäre natürlich, dass auch Kerosin so schnell wie möglich einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegt. Aber auch ohne diese, ist die Angst vor einen Reboundeffekt durch eine Klimadividende etwas seltsam. Mit dieser Argumentation müsste man z.B. alle Sozialleistungen einstellen, da diese natürlich direkt in den Konsum fließen.
- Mit den Einnahmen kann man keine anderen Probleme mehr lösen (siehe unten: Sektor-kopplung bzw. Wohlfahrtsgewinne durch die Senkung anderer Steuern- und Abgaben).

Da Deutschland zurzeit Pro-Kopf-Emissionen von rund 10 t CO<sub>2</sub> aufweist, würde sich bei einer Bepreisung aller Emissionen mit 25 € je t CO<sub>2</sub> eine Klimadividende in einer Größenordnung von 250 € pro Kopf ergeben.

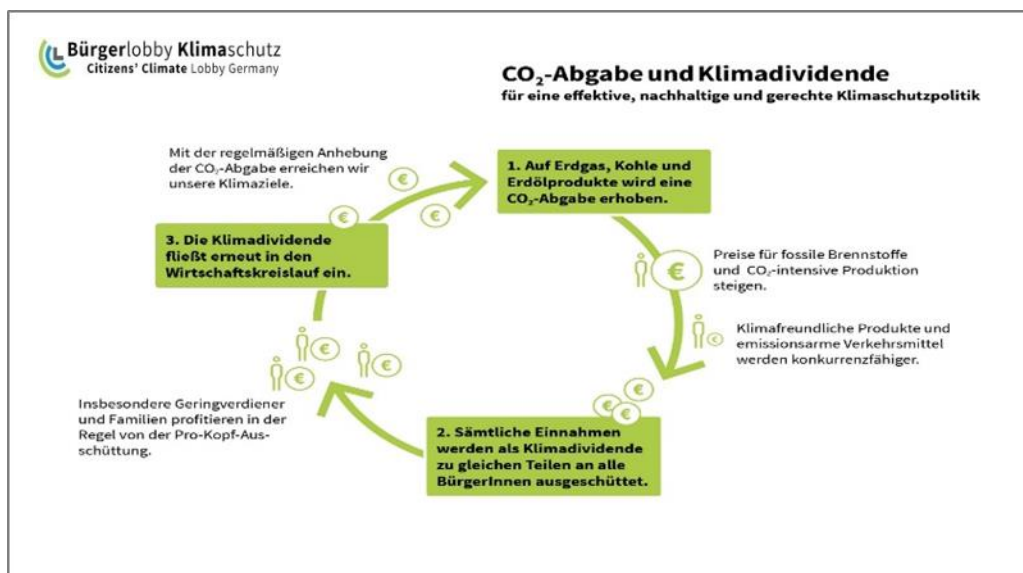


Abbildung 4: Regel- und Geldkreislauf einer CO<sub>2</sub>-Abgabe mit Klimadividende

Folgende Abbildung 5<sup>50</sup> zeigt an einem beispielhaften Verbrauchsprofil eines Vier-Personen-Haushalts (zwei Erwachsenen / zwei Kinder), wie sich CO<sub>2</sub>-Kosten und Klimadividende für den Bürger konkret auswirken. Dabei handelt es sich um den [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz. Mit diesem Rechner können Sie Ihren eigenen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck überschlagen. Außerdem zeigt er, wie Ihre persönliche Bilanz bei einer Klimadividende ungefähr aussehen würde.

**Ausgangsdaten**

Mit welchem CO<sub>2</sub>-Preis je Tonne CO<sub>2</sub> soll gerechnet werden?  €

Welchen Strom nutzen Sie bzw. wollen Sie der Berechnung zu Grunde legen?

Wie viele Personen leben in Ihrem Haushalt?

**Kurzinfo**

Ihre Dividende: 1.040 €

Ihre CO<sub>2</sub>-Kosten: 669 €

Ihre persönliche Bilanz: 371 €

**Infos zu Pro-Kopf-Emissionen:**

Deutschland heute: 10,9 t

Deutschland CO<sub>2</sub>-Preis 25 €: 10,4 t

Ihr Haushalt: 6,7 t

Geben Sie hier Ihre Verbräuche ein und ermitteln Sie damit auch Ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck

	CO <sub>2</sub> -Gehalt je Einheit	CO <sub>2</sub> -Kosten je Einheit	Einheit	Verbrauch auf 100 km	CO <sub>2</sub> -Kosten 100 km	Jahreswerte für Ihren Haushalt	Ihre CO <sub>2</sub> -Kosten pro Jahr	Ihr CO <sub>2</sub> -Fußabdruck pro Jahr	Anteil
Benzin	2,33 kg	5,83 ct	je Liter	<input type="text" value="6,3"/> l	0,37 €	<input type="text" value="25.000"/> km	0 €	0,0 t	0%
Diesel	2,60 kg	6,50 ct	je Liter	<input type="text" value="4,1"/> l	0,27 €	<input type="text" value="25.000"/> km	67 €	2,7 t	10%
Heizöl	2,60 kg	6,50 ct	je Liter			<input type="text" value="0"/> Liter	0 €	0,0 t	0%
Erdgas	0,20 kg	0,50 ct	je kWh			<input type="text" value="20.000"/> kWh	100 €	4,0 t	15%
Strom	0,53 kg	1,34 ct	je kWh			<input type="text" value="4.000"/> kWh	53 €	2,1 t	8%
Zwischensummen - Ihre direkten CO <sub>2</sub> -Emissionen plus Ihr direkter Stromverbrauch:							220 €	8,8 t	33%
sonstige Waren und Dienstleistungen - CO <sub>2</sub> pro Kopf:						<input type="text" value="3,0"/> t	300 €	12,0 t	45%
Zwischensummen - Konsum (noch ohne Investitionsgüter):							520 €	20,8 t	78%
CO <sub>2</sub> -Emissionen Investitionsgüter - über Zuschlagssatz:						29%	149 €	6,0 t	22%
Ihre CO <sub>2</sub> -Kosten aufgrund des von Ihnen vorgegebenen CO <sub>2</sub> -Preises von 25 €:							669 €	26,8 t	100%

Abbildung 5: CO<sub>2</sub>-Preis-Rechner der Bürgerlobby Klimaschutz

Die Ansprache an uns Bürger durch die Politik könnte sinngemäß lauten:

*Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger,  
die notwendige Bepreisung von CO<sub>2</sub> müssen letztendlich sie aus ihrem Portemonnaie bezahlen.  
Da gibt es auch nichts zu beschönigen. Deshalb schütten wir auch die gesamten Einnahmen in  
einem pro Kopf gleichen Betrag wieder an alle Bürger aus.*

### Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende

Die Umweltministerin Svenja Schulze hat sich wiederholt positiv zu einer Pro-Kopf-Ausschüttung geäußert. Dass diese im Rahmen des Klimapaketes der Bundesregierung noch nicht aufs Gleis gesetzt wurde, begründet sie auch damit, dass es im Moment noch keine verwaltungstechnische Umsetzungsmöglichkeit gäbe.

Vom Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) wurden in einer Studie vor allem folgende zwei Optionen für eine verwaltungstechnische Umsetzung untersucht (DIW, 2020):

#### (1) Grundlage Steuer-ID

„Die Steuer-IDs werden nach § 139b Abgabenordnung (AO) in einer zentralen Datenbank

<sup>50</sup> Einen Teil der in der Abbildung 5 angegebenen CO<sub>2</sub>-Kosten für Strom zahlen wir schon heute über den EU-Emissionshandel. Für den, der Strom aus erneuerbaren Quellen nutzt, fallen die CO<sub>2</sub>-Kosten beim Strom weg.

*gespeichert, die vom Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) verwaltet wird. Diese Datenbank wird hauptsächlich von den Meldeämtern befüllt (bei An- oder Ummeldungen bzw. Geburt oder Tod). Außerdem melden die Finanzämter beschränkt oder auf Antrag unbeschränkt steuerpflichtige Personen. Für all diese Personen ist eine aktuelle Inlands- oder Auslandsanschrift gespeichert.“ (DIW, 2020, S. 5)*

Was dem BZSt noch fehlt, um die Klimadividende überweisen zu können, ist eine aktuelle Kontoverbindung der berechtigten Bürger und die Fähigkeit, Überweisungen „technisch“ umsetzen zu können.

## (2) Entsprechende Verringerung des **Krankenkassenbeitrages**

Das DIW fasst die Optionen folgendermaßen zusammen:

*„Der zentrale Vorteil der Krankenversicherungs-Lösung ist die Nutzung bestehender Zahlungsbeziehungen für den überwiegenden Teil der Empfänger (...). Bis auf wenige Ausnahmen kann somit ein Antragsverfahren vermieden und gleichzeitig sichergestellt werden, dass die Klimaprämie die Empfänger auch tatsächlich erreicht (Effektivität). Zugleich ist mit deutlich geringeren Verwaltungskosten zu rechnen (Effizienz), da hauptsächlich ein einmaliger Aufwand für die Anpassung der IT-Systeme entsteht. Demgegenüber müsste in einem System, das auf Überweisungen der Klimaprämie auf Basis der Steuer-ID fußt, zunächst ein breiter Mitarbeiterstamm aufgebaut werden. Ein Vergleich mit dem vom Verfahren her durchaus vergleichbaren Beitragsservice sowie der Belegschaft der Familienkassen bei der BA zeigt, dass voraussichtlich mehrere tausend zusätzliche Stellen geschaffen werden müssten.“ (DIW, 2020, S. 24)*

Die Option über die **Krankenkassenbeiträge** hat jedoch den entscheidenden Nachteil, dass die **Sichtbarkeit** der Klimadividende für die Bürger **nicht gegeben** ist. Es ist zu befürchten, dass dies auch durch Aufklärungskampagnen oder erläuternde Briefe nicht kompensiert werden kann. Entscheidend dafür, dass die Klimadividende zur **Akzeptanzsteigerung hoher CO<sub>2</sub>-Preise** beiträgt ist, dass das Verfahren für uns Bürger sichtbar, transparent und nachvollziehbar ist. Eine separate Überweisung auf das eigene Bankkonto ist dafür der ausschlaggebende Faktor. Eine Gutschrift beim Krankenversicherungsbeitrag, kann diese Sichtbarkeit und Transparenz nicht leisten.<sup>51</sup> Damit würde bei diesem Ansatz ein zentrales Ziel der Klimadividende nicht erreicht und damit deren Effektivität in dieser Dimension nicht erfüllt. Deshalb lohnt es sich, über die Fragen der Effizienz und Effektivität beim Steuer-ID-Ansatz noch einmal nachzudenken:

### **Effizienz (Verwaltungsaufwand)**

Entscheidend für einen geringen Verwaltungsaufwand bei der Steuer-ID-Option ist, dass die zuständige Behörde keine Verpflichtung hat, alle Anspruchsberechtigten zu erreichen. Die Klimadividende könnte ein Angebot des Staates an uns Bürger sein, für das der Bürger nur seine aktuelle Kontoverbindung zur Verfügung stellen muss. Tut er dies nicht (aus welchen Gründen auch immer), wird keine Klimadividende ausbezahlt. Wir könnten mit guten Gründen darauf vertrauen, dass gerade Bedürftige, bei einem niederschweligen Verfahren, sich darum kümmern würden, die Klimadividende zu erhalten. In den Medien (nicht nur bei arte) würde darüber breit berichtet wer-

---

<sup>51</sup> Zu viele Bürger werden den Zusammenhang zwischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Krankenversicherung nicht nachvollziehen können und z.B. denken, dass das Geld im Gesundheitswesen versickert. Viele gesetzlich Versicherte kennen ihren Krankenversicherungsbeitrag gar nicht (der auch noch bei Sonderzahlungen oder Gehaltserhöhungen variiert) und werden damit auch eine Gutschrift nicht wahrnehmen (auch, wenn man noch so viele erläuternde Briefe schreibt). Manche werden sich an die rot/grüne Ökosteuer erinnern („Rasen für die Rente“) und denken das wäre jetzt wieder der gleiche Ansatz. Das jeder pro Kopf das gleiche bekommt, wird bei dieser Lösung untergehen. Die Krankenversicherungslösung ist nicht kompatibel mit der Größe der Herausforderung: Breite Bevölkerungsschichten bei der gewaltigen Transformation, vor der wir stehen, mitzunehmen und erfolgreich für Akzeptanz zu werben.

den und auch die Mund-zu-Mund-Propaganda würde sicherlich sehr gut funktionieren. Insbesondere, wenn wir von hohen CO<sub>2</sub>-Preisen und damit auch von einer relativ hohen Klimadividende sprechen.

Das Verfahren könnte so eingerichtet werden, dass die Hinterlegung der **Kontoverbindung** eine **Bringschuld** des Bürgers ist. Dazu können die Bürger zum Einwohnermeldeamt (**Bürgerbüro**) gehen oder ein **Online-Verfahren** wählen. Als Online-Verfahren „bieten sich zwei E-Government-Verfahren an. Zum einen eignet sich das auf der elektronischen Steuererklärung ELSTER basierende EKONA, zum zweiten die Online-Ausweisfunktion des Personalausweises bzw. des elektronischen Aufenthaltstitels (eID-Karten). Beide Online-Verfahren ermöglichen eine sichere elektronische Identifizierung und Authentifizierung, mit Hilfe derer die Empfänger der Klimaprämie ihre Kontoverbindungen online hinterlegen und bei Bedarf aktualisieren könnten.“ (DIW, 2020, S. 7)

Für **minderjährige Kinder** sollten die **Familienkassen**, die heute schon das Kindergeld auszahlen, die Klimadividende an die berechtigte Person überweisen. Die **Klimadividende** für minderjährige Kinder würde damit **nicht** über die **Steuer-ID** oder die **Krankenkassenbeiträge** laufen, was zu einer signifikanten Verwaltungsvereinfachung führen würde. Die Familienkassen haben bereits alle Daten, kennen den Bezugsberechtigten für das Kindergeld und haben die IT-Infrastruktur, um die Klimadividende für Kinder auszahlen zu können.

Dass „mehrere tausend zusätzliche Stellen geschaffen werden müssten“, könnte bei oben skizzierter Ausgestaltung vermieden werden. Das Bundeszentralamt für Steuern hätte keinen direkten Kundenkontakt (auch keinen Briefverkehr, etc.). Persönlicher Ansprechpartner für den Bürger wären die Einwohnermeldeämter, wenn dies nötig ist. Der Vergleich mit dem Beitragsservice oder den Familienkassen hinkt daher. Der Beitragsservice muss z.B. Gebühren eintreiben und Ermäßigungen/Befreiungen managen. Die Familienkassen müssen ein Antragsverfahren abwickeln.

Bei oben skizzierter Ausgestaltung, könnten unter 100 zusätzliche Mitarbeiter beim Bundeszentralamt für Steuern reichen, um den laufenden Betrieb abzuwickeln. Die Behörde könnte unbenannt werden in Bundeszentralamt für Steuern und Klimadividende.

Am Ende rechtfertigt die Wichtigkeit der Klimadividende in Bezug auf die Akzeptanz und der sozialen Ausgestaltung wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise auch einen gewissen Verwaltungsaufwand.

### ***Effektivität: Erreichung möglichst vieler Berechtigter vs. Sichtbarkeit der Klimadividende***

Allerdings gibt es hilfsbedürftige Menschen, die damit überfordert sein werden zum Bürgerbüro zu gehen oder ein Online-Verfahren zu nutzen bzw. die die Information über die Existenz der Klimadividende nicht erreicht. Der Großteil dieser Menschen hat aber ein Umfeld, das sich bereits heute z.B. um die richtige Pflegestufe oder einen verminderten Rundfunkbeitrag kümmern muss. Dieses Umfeld müsste sich dann auch um die Hinterlegung der Kontoverbindung zum Erhalt der Klimadividende kümmern. Im Vergleich zu den anderen Herausforderungen, denen dieses Umfeld gegenübersteht, dürfte dies eher ein kleineres Problem sein. Aber es wird Bürger geben, die bei dieser Ausgestaltung durchs Raster fallen werden. Z.B. Rentner mit geringer Alltagskompetenz, um deren finanzielle Belange sich niemand mehr kümmert.

Hier gilt es **abzuwägen** zwischen der gewünschten **Sichtbarkeit** der **Klimadividende** und dem Anspruch, **alle (bedürftigen) Bürger erreichen** zu wollen.

Zur sozialpolitischen Effektivität ist dabei anzumerken,

- Dass wohl weit über 100.000 Bürger keine Krankenversicherung haben und damit auch bei der „Krankenversicherungslösung“ durchs Raster fallen würden.
- Dass Bürger, die selbst und deren Umfeld nicht mehr in der Lage sind, eine aktuelle Kontoverbindung zu hinterlegen, in der Regel auch durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufgrund geringer Mobilität und geringem Konsumniveau weniger belastet sein werden.



- Dass allein die Klimadividende bei bestimmten sozialen Härtefällen nicht ausreicht, um hohe CO<sub>2</sub>-Preise ausreichend zu kompensieren. Dazu bedarf es zusätzlicher zielgenauer sozialpolitischer Maßnahmen (siehe S. 39).<sup>52</sup>

Für die sozialpolitische Effektivität von Kompensationsmaßnahmen bei wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen könnte es daher mehr auf die zielgenauen zusätzlichen Maßnahmen ankommen, als darauf, jeden Berechtigten für die Klimadividende zu erreichen.

### **Resümee Umsetzung Klimadividende**

Bei der „Krankenversicherungslösung“ müsste viel für eine gute Kommunikation getan werden, wobei die Erfolgsaussichten sehr kritisch zu sehen sind.<sup>53</sup> Für eine ausreichende Akzeptanz hoher CO<sub>2</sub>-Preise in der Breite der Gesellschaft ist die Sichtbarkeit, Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Klimadividende entscheidend. Dies spricht eindeutig für den Steuer-ID-Ansatz und die Überweisung der Klimadividende für Erwachsene durch das Bundeszentralamt für Steuern (und Klimadividende). Wenn die Hinterlegung der aktuellen Kontoverbindung als eine Art „Bringschuld“ des Bürgers ausgestaltet wird, ist der Verwaltungsaufwand überschaubar. Für minderjährige Kinder sollten auf jeden Fall die Familienkassen die Klimadividende überweisen.

Wenn man unbedingt glaubt, auf die Krankenversicherungen zur Auszahlung der Klimadividende zurückgreifen zu müssen, dann sollten diese die Klimadividende separat mit Verwendungszweck „Klimadividende“ überweisen und nicht mit den Krankenversicherungsbeiträgen verrechnen.

**Die Dekarbonisierung ist so herausfordernd, dass wir auf maximale Kommunizierbarkeit der Instrumente achten müssen.** Priorität bei der Klimadividende muss sein, dass sie wesentlich zur Akzeptanz hoher CO<sub>2</sub>-Preise beiträgt, die wir für die Dekarbonisierung brauchen werden.

### Alternativen zu einer Klimadividende

#### Ökonomische Wohlfahrtsgewinne durch Senkung anderer Abgaben oder Umlagen

Von Ökonomen kommt das Argument [vgl. u.a. (Klenert, Schwerhoff, Edenhofer, & Mattauch, 2016)], dass gesamtgesellschaftlich gesehen die Senkung anderer Steuern oder Abgaben besser sein könnte als eine Pro-Kopf-Ausschüttung, da Steuern und Abgaben i.d.R. durch „Verzerrungen“ Wohlfahrtsverlusten verursachen. Durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung könnte man damit zwei Ziele<sup>54</sup> erreichen: einen positiven Wohlfahrtseffekt (geringere verzerrende Steuern- und Abgaben) und kosteneffizienten Klimaschutz. Diese Argumentation war u.E. in den 90er Jahren noch bedenkenswert. Damals hatte man eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 um ca. 50% im Blick. Es war also für eine sehr lange Zeit eine ausreichende Basis vorhanden, um Steuereinnahmen bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erzielen. Heute stehen wir vor der Aufgabe, die CO<sub>2</sub>-Emissionen relativ schnell sehr drastisch reduzieren zu müssen (Dekarbonisierung bis spätestens 2050). Daher dürfte

<sup>52</sup> Dies zeigen auch die „grauen Balken“ in Abbildung 2-1 in der Studie des (DIW, 2020, S. 10).

<sup>53</sup> Dass die „Bringschuld“ bei der Hinterlegung der Kontoverbindung den Verwaltungsaufwand reduziert, dürfte kommunizierbar sein. Den Zusammenhang zwischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Krankenversicherungsbeiträge zu kommunizieren, birgt demgegenüber viele Fallstricke. In der Schweiz gib es bereits seit Jahren eine Pro-Kopf-Ausschüttung von Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Abgabe. „Das Fallbeispiel Schweiz illustriert die Bedeutung von begleitender Kommunikation bei der Einführung einer Klimaprämie. Aufgrund der automatischen Reduktion der Krankenkassenbeiträge (die lediglich im Kleingedruckten auf der Rechnung ausgewiesen ist) ist in der Schweiz nur ein Fünftel der Bevölkerung korrekt über die Rückzahlung und den Rückzahlungsmodus informiert: 48 Prozent der Teilnehmer einer repräsentativen Umfrage haben den Abzug gar nicht bemerkt; weitere 30 Prozent haben den Abzug bemerkt, aber wussten nicht, dass es sich hierbei um eine Rückverteilung handelte (Schwegler et al. 2015). Zudem wussten vier Jahre nach der Einführung der CO<sub>2</sub>-Steuer in einer Umfrage der Genfer Bevölkerung lediglich 40 Prozent der Befragten über die CO<sub>2</sub>-Steuer Bescheid (Baranzini und Carattini 2017).“ (DIW, 2020, S. 6)

<sup>54</sup> Fachterminus: [Doppelte Dividende](#).

es auch in der Kommunikation mit uns Bürgern schwierig sein zu erklären, dass eine Steuer, die ihre Basis eigentlich abschaffen will, bestehende Steuern ersetzen kann. Zudem müssen wir heute über viel höhere CO<sub>2</sub>-Preise reden als diese in den 90er Jahren im Raum standen. Daher sind heute die Transparenz bei der Aufkommensneutralität und das Gefühl, dass es dabei gerecht zugeht, entscheidend. Dies kann am besten die Klimadividende leisten. Es hilft nichts, wenn etwas zwar theoretisch besser aber in der Praxis nicht mehrheitsfähig ist. Das gilt natürlich grundsätzlich auch für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung an sich, im Vergleich zu anderen Instrumenten. Es ist letztendlich eine Einschätzungsfrage, ob eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit Klimadividende das Potential hat, auch politisch ein Gewinnerthema zu sein.

1998 war ein wichtiges Momentum für die rot/grüne Ökosteuer, dass die Sozialversicherungen in der Krise waren. Die Lohnnebenkosten und die Arbeitslosigkeit stiegen. Daher waren eine Erhöhung der damaligen Mineralölsteuer und die Einführung einer Stromsteuer in der SPD mehrheitsfähig, weil die Einnahmen zum größten Teil in die Rentenkasse flossen. In der Bevölkerung konnte dieses Prinzip „Umwelt teurer machen und Arbeit billiger“ aber nie wirklich verankert werden. Auch gab es bei der rot/grünen Ökosteuer keinen direkten Bezug zu Umweltproblemen. Aus diesen Gründen wurde die rot/grüne Ökosteuer nach 2003 auch nicht durch weitere Anhebungsschritte fortgeführt. Es fehlte eben an der Verknüpfung mit konkreten Umweltzielen und die Rentenversicherung war stabilisiert bzw. eine noch höhere Finanzierung der Sozialversicherungen aus dem Staatshaushalt umstritten. Diese Verknüpfung mit der Stabilisierung der Sozialversicherungen war daher ein Geburtsfehler der rot/grünen Ökosteuer aus Sicht des Klimaschutzes.

#### Vorschläge CO<sub>2</sub>-Preis und Mittelverwendung vor Verabschiedung des Klimapakets

	Verein CO <sub>2</sub> -Abgabe	DNR/FÖS	UBA/ FÖS	Bürgerlobby Klimaschutz	Schultz	Bundesverband Erneuerbarer Energien (BEE)
Startwert	40 €	30 €		20 €	100 €	25 €
Abgabe auf	alle fossilen Brenn- und Treibstoffe; Bemessungsgrundlage: Kohlenstoffgehalt oder CO <sub>2</sub> -eq					fossilen Brennstoffe in der Strom- und Wärmeerzeugung
Einnahmeverwendung I	Senkung der Stromsteuer (heute 2,05 ct/kWh, ca. 7 Mrd. € Steueraufkommen)		Teilfinanzierung EEG-Umlage	Ausschüttung sämtlicher Einnahmen in einem pro Kopf gleichen Betrag an die Bürger ( <b>Klimadividende</b> )	Senkung der Stromsteuer	
Einnahmeverwendung II	<ul style="list-style-type: none"> <li>Teilfinanzierung EEG-Umlage</li> <li>Abschaffung Energiesteuer im <u>Wärmemarkt</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mehreinnahmen Verkehrs- und Wärmesektor: <b>Energiewendebonus</b> (Pro-Kopf-Pauschale)</li> <li>2/3 Mehreinnahmen Wirtschaft: Ausschüttung nach Lohnsumme</li> </ul>			Vollkommene Abschaffung bisherige Energiesteuer (früher Mineralölsteuer)	Wärmemarkt: Anlehnung <b>Schweizer Modell</b> : Pauschale Rückgabe an Bürger und Unternehmen
CO <sub>2</sub> -Abgabe auf Importstrom	ja		wird rechtlich nicht für möglich gehalten	ja		?

Abbildung 6: Vorschläge zu einer nationalen CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>55</sup>

<sup>55</sup> Quellen: Verein für eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe (<https://co2abgabe.de/>), (DNR/FÖS, 2017), Bürgerlobby Klimaschutz (<http://ccl-d.org>), Schultz-Projekt (<http://www.schultz-projekt-consult.de/>), BEE ([Wärmemarkt, Strommarkt](#)), (UBA/FÖS, 2018).



In den letzten Jahren gab es wieder Vorschläge für die Einführung von Umweltsteuern (siehe Abbildung 6). Diesmal wurden Vorschläge für die Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Abgabe gemacht. Die Verknüpfung zu dem derzeit wohl drängendsten Umweltproblem war somit gegeben. Bei den Einnahmen wollte man jedoch teilweise wieder andere aktuelle Probleme damit mitbeheben. Vor allem will man die EEG-Umlage damit finanzieren, die für Unmut in der Bevölkerung sorgt und u.a. die sogenannte „Sektorkopplung“ behindert. Es stellt sich jedoch die Frage, ob man durch diese Verknüpfung sich nicht wieder der Gefahr aussetzt, dass die Sache in eine Sackgasse führt. Wieder steht nicht eindeutig die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf de facto null bis spätestens 2050 im Mittelpunkt, sondern die Senkung der unbeliebten EEG-Umlage, die Abschaffung der Stromsteuer und der Einsatz von mehr Strom in den Sektoren Wärme und Mobilität („Sektorkopplung“). Sobald auf das Aufkommen geschielt wird, könnte die Glaubwürdigkeit, dass es um die Dekarbonisierung geht, verloren gehen.

Die Agora Energiewende hat Ende 2018 ebenfalls ein viel beachtetes Konzept veröffentlicht, mit dem man in einer Art Baukastensystem mehrere Varianten kombinieren kann (Agora Energiewende, 2018). 2019 hat die Bundesregierung [mehrere Gutachten](#) in Auftrag gegeben, die ebenfalls mehrere Varianten diskutieren.

Es ist erst einmal sehr positiv, dass eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe / CO<sub>2</sub>-Steuer breit diskutiert wird. Folgende Aspekte sollten jedoch bei der Beurteilung der gemachten Vorschläge insbesondere bei der Einnahmeverwendung berücksichtigt werden:

### Senkung Stromsteuer bzw. Finanzierung der EEG-Umlage

Pro:

Es wird damit argumentiert, dass dadurch der Einsatz von Strom in den Sektoren Wärme und Mobilität erleichtert würde (**Sektorkopplung**). Insbesondere durch die EEG-Umlage trüge der Stromkunde die Kosten der Energiewende, was im Bereich der Wärme und Mobilität (auch mangels entsprechender „Wenden“) dort nicht der Fall sei. Dies führe zu Wettbewerbsverzerrungen [vgl. u.a. (Agora Energiewende, 2017), (UBA/FÖS, 2018)]. Außerdem sei die Stromsteuer bei einem steigenden Anteil von erneuerbarem Strom nicht mehr zeitgemäß.

Contra:

- Insoweit die **EEG-Umlage** nachhaltig höhere betriebswirtschaftliche Kosten der Erzeugung von Strom durch EE abbildet, sollte diese Kosten grundsätzlich auch der Stromkunde tragen (auch wenn der Strom in der Mobilität oder der Wärmeerzeugung eingesetzt wird). Nun ist das EEG kein kosteneffizientes Instrument, enthält die Anschubfinanzierung für neue Technologien und bestimmte stromintensive Industriekunden sind teilweise von der EEG-Umlage befreit.<sup>56</sup> Daher wäre es von Anfang an sinnvoller und sozial gerechter gewesen, zumindest einen **Teil** aus dem **Bundeshaushalt** zu **finanzieren**. Das wäre auch heute noch die bessere Lösung.

---

<sup>56</sup> Von der EEG-Umlage befreit ist auch der Eigenverbrauch bei privaten Photovoltaikanlagen bis zu 10 kW installierter Leistung. Größere Anlagen müssen nur für 40% des Eigenverbrauches die EEG-Umlage bezahlen. In den kommenden Jahren werden immer mehr kleine Photovoltaikanlagen aus der EEG-Einspeisevergütung herausfallen. Die meisten Anlagen werden so umgestellt werden, dass sie zuerst den Eigenverbrauch bedienen. Viele werden zusätzlich eine kleine Batterie installieren, um den Eigenverbrauch zu erhöhen. Das rechnet sich, da der Strom des Stromhändlers einschließlich Netzentgelte und EEG-Umlage 25 – 30 ct / kWh kostet. Dies bedeutet aber, dass die **Netzentgelte** und die **EEG-Umlage** für **Geringverdiener** eher **steigen**. Es wäre hilfreich, wenn dieses Problem erkannt wird, bevor es eskaliert. Deshalb: EEG-Umlage sozial gerecht aus dem Staatshaushalt finanzieren und die Netzentgelte mehr an der Beteiligung an der Höchstlast bzw. an die Anschlussleistung knüpfen (s.a. Fußnote 67 zur getrennten Abrechnung von Netzentgelten). Um Missverständnisse zu vermeiden: Photovoltaik auf dem Dach und auch eine kleine Batterie können sinnvoll sein. Aber bitte nicht unter der trumpschen Überschrift „Autarkie“ oder „my home first“. Eine solidarische und verursachergerechte Finanzierung der Netze muss erhalten bleiben und eine gesamtgesellschaftlich sinnvolle Einbindung der dezentralen Erzeugung und Speicherung durch z.B. [Virtuelle Kraftwerke](#) muss gewährleistet sein. Für

- Die EEG-Umlage ergibt sich aus der Differenz aus den Erlösen des Verkaufs des EE-Stroms an der Börse und den gezahlten Einspeisevergütungen (EEG-Differenzkosten). Durch die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe, die im ETS wie ein Mindestpreis wirken könnte, steigt der Börsenpreis für Strom und damit sinkt bereits die EEG-Umlage und verschwindet sogar völlig, wenn durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis fossiler Strom schlicht teurer ist als EE-Strom. Und genau das sollte doch unser Ziel sein. Daher lenkt die Finanzierung der EEG-Umlage durch Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Abgabe genau von diesem Ziel ab und verwirrt die Menschen über die Zielsetzung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung.
- Das Problem ist in erster Linie nicht, dass Strom im Wärme- und Mobilitätsbereich zu wenig wettbewerbsfähig sei, weil Strom zu hoch belastet wird. Das Problem ist, dass fossile Brennstoffe im Wärme- und Mobilitätsbereich zu gering belastet werden. Gerade dieses Problem muss man mit einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung lösen. Wenn man das Thema andersherum diskutiert, verwirrt man die Menschen.
- Wenn man jetzt Strom (künstlich) billiger macht, damit er mehr im Wärme- und Mobilitätsbereich genutzt wird, kann dies den Stromverbrauch insgesamt erhöhen und damit auch unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen. Ja, es kann sein, dass unsere Zukunft auch bei Wärme und Mobilität stärker oder gar zu 100% elektrifiziert ist. Aber bitte auf der Basis, dass CO<sub>2</sub> überall wirksam bepreist wird und die Energiequellen auch ihre sonstigen Kosten tragen müssen. Bitte keine neuen Subventionsverschiebebahnhöfe eröffnen und alles damit immer noch komplexer machen. Das erhöht nicht die Akzeptanz.

#### **(Teil)Abschaffung der Energiesteuer (früher Mineralölsteuer)**

- Teil der Wirkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe verpufft durch eine ledigliche „Umetikettierung“ (bei Schultz sinkt z.B. sogar der Benzinpreis).
- Die Energiesteuer auf Benzin und Diesel deckt heute im Wesentlichen die Wegekosten ab und trägt damit zur Internalisierung externer Kosten bei. Auch bei alternativen Antrieben wird man sich früher oder später überlegen müssen, wie man sicherstellt, dass diese verursachungsgerecht ihre Wegekosten selbst tragen. Eine Abschaffung der Energiesteuer und Umstellung auf eine reine CO<sub>2</sub>-Steuer auf Treibstoffe führt zur völligen Verwirrung von uns Bürgern.
- Die Aufkommensneutralität ist für uns Bürger nicht transparent genug (bei Schultz sogar ein erhebliches Mehraufkommen).

Die Besteuerung des Energieverbrauchs sollte jedoch unabhängig vom CO<sub>2</sub>-Thema eine wichtige Säule der Staatsfinanzierung bleiben. Deshalb sollten bestehende Energiesteuern im Rahmen der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe nicht einfach über Bord geworfen werden. Man muss sie aber im Rahmen einer nachhaltigen ökologischen Finanzreform reformieren. So muss die Privilegierung von Diesel ein Ende finden und eine Harmonisierung der Steuersätze nach Energiegehalt stattfinden.

Die **Klimadividende** passt viel besser zum **Projekt Dekarbonisierung** bis spätestens 2050 als eine kurzfristige Effekthascherei, die den Vorschlägen aus den letzten Jahren teilweise anhaftet. Wir müssen endlich begreifen, was für ein Projekt wir da vor der Brust haben und damit kompatible Instrumente implementieren.

---

den Klimaschutz bringt es im Moment mehr, wenn überschüssiger Strom vom Hausdach ins Netz eingespeist wird und damit fossilen Strom verdrängt. Das häusliche Batteriespeicher sogar staatlich gefördert werden, ist vor diesem Hintergrund sozial- und klimapolitisch sehr fragwürdig (Luczak, 2020, S. 110).

Nun kann man argumentieren: Die Förderung der sogenannten „Sektorkopplung“ könnte bei der politischen Durchsetzbarkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe sehr helfen, da „größere“ Koalitionen geschmiedet werden können (es können mehrere Interessen bedient werden). **Später** könnte man dann ja auf die **Klimadividende umschwenken**. Dies könnte funktionieren, wenn man mit den Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Abgabe in den EEG-Umlage-Topf einzahlt [vgl. (UBA/FÖS, 2018)]; wie dies im Rahmen des Klimapakets jetzt auch geschieht. Die EEG-Umlage ist mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ein Auslaufmodell. Außerdem sinken allein schon durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis im ETS die EEG-Differenzkosten. Es wäre also vorstellbar zu kommunizieren: Mit der Einführung einer allgemeinen Bepreisung von CO<sub>2</sub> finanzieren wir zuerst den Teil der EEG-Umlage ab, der Technologieanlaufkosten und Ausnahmen für die Industrie beinhaltet, und sobald Geld übrigbleibt, fließt dieses in die Einführung einer Klimadividende.

Den Vorschlag „Mehreinnahmen“ aus einer komplexen Energiesteuerreform als Pro-Kopf-Pauschale (Energiewendebonus) auszuschütten [vgl. (DNR/FÖS, 2017)], ist politisch problematisch. Besser zu kommunizieren ist es, die Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung wieder pro Kopf auszuschütten. Da passt Topf und Deckel zusammen. Der Bundespräsident hat recht mit seiner Aussage, dass es in einer immer komplexer werdenden Welt keine ganz einfachen Antworten geben kann. Aber es gibt eben auch Sachverhalte, die nicht komplex sein müssen: Wir Bürger können es verstehen, wenn die Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung wieder ausgeschüttet werden, da die CO<sub>2</sub>-Steuer ja ihren Steuergegenstand selbst abschaffen will. Wenn Mehreinnahmen aus einer darüberhinausgehenden Energiesteuerreform im Staatshaushalt verbleiben oder andere konkrete Dinge damit finanziert werden, werden wir auch das nachvollziehen können.

### **Resümee Verwendung Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Mit der Finanzierung anderer Belange durch die Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung geben wir eine wichtige eingängige Botschaft aus der Hand: *„Alle Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden an uns Bürger in einer transparenten und als gerecht empfindbaren Weise wieder ausgeschüttet“*. Damit wird u.U. eine einmalige Chance vertan, ein effektives Instrument für die Dekarbonisierung mehrheitsfähig zu machen und zu halten. Anhebungen der CO<sub>2</sub>-Abgabe würden ansonsten immer unter dem Generalverdacht stehen: es ginge um die Einnahmen. Aber gerade ein stetig steigender CO<sub>2</sub>-Preis sollte der Kern unserer Dekarbonisierungsstrategie sein. Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis hätten wir eine zentrale **Steuerungsgröße** für unsere **CO<sub>2</sub>-Emissionen**. Ohne diese Eigendynamik, die eine Klimadividende auslösen kann, besteht die Gefahr, dass das Thema CO<sub>2</sub>-Bepreisung „verbrannt“ wird. Es besteht die Gefahr, dass uns spürbare CO<sub>2</sub>-Preise politisch um die Ohren fliegen. Es ist fraglich wie viele Versuche wir noch „frei haben“, um eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf die Schiene zu stellen. Wir sollten nicht mehr allzu oft danebenschießen. Denn es könnte gelten: Knapp daneben ist auch vorbei.

Wenn allerdings die Abfinanzierung (Teile) der EEG-Umlage im politischen Prozess die einzige Möglichkeit darstellt, eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung einzuführen, kann man die Chancen und Risiken noch einmal abwägen. Die Bundesregierung hat sich mit dem Maßnahmenpaket für die Teilfinanzierung der EEG-Umlage entschieden. Jetzt wäre es wichtig, den Bürgern mit der geplanten Einführung einer Klimadividende eine Perspektive zu geben und diese auch massiv zu kommunizieren. Damit klar wird: es geht um einen CO<sub>2</sub>-Preis, der maßgeblich die Dekarbonisierung bis spätestens 2050 steuern soll und nicht um die Einnahmen. Mit dieser eindeutigen Aufgabenteilung tun sich leider noch viele aus unterschiedlichen Gründen schwer.

Diskutiert werden auch Vorschläge, die eine Pro-Kopf-Ausschüttung von z.B. 80 oder 100 € vorsehen. Darüber hinaus anfallenden Einnahmen sollen zur Senkung der Stromsteuer bzw. der EEG-Umlage verwendet werden. Auch bei dieser Variante sollte von Anfang an kommuniziert werden, dass nach dem Wegfall z.B. der EEG-Umlage die gesamten Einnahmen ausgeschüttet werden. Die Senkung der Stromsteuer mit Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu finanzieren, ist politisch

gefährlich, weil damit CO<sub>2</sub>-Preiserhöhung dann immer unter dem Verdacht stehen, es gehe doch um die Einnahmen.

## Zentrale Einwände gegen eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung

### Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)<sup>57</sup>

Ein zentraler Einwand gegen einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ist die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft.<sup>58</sup> Hier muss man sagen: Ja, diese muss im Auge behalten werden. Ohne Vorreiter in der internationalen Klimapolitik werden die deutliche Unterschreitung der 2°C-Grenze bzw. Einhaltung der 1,5°C-Grenze jedoch wohl nicht schaffen. Außerdem bietet eine Vorreiterrolle die Chance, die wettbewerbsfähige Wirtschaft von morgen zu gestalten. Nutzt man kosteneffiziente und innovationstreibende Instrumente, ist das gut für die eigene Wirtschaft und man kann sich mehr Vorreitertum leisten.

Vor dem Dilemma, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden, und der Gefahr eines Nullsummenspiels (Carbon Leakage) steht jedwede ambitionierte nationale Klimapolitik: Wenn die Klimaauflagen im eigenen Land verschärft werden, kann eine Ausweichreaktion stattfinden und die Produktion wird einfach ins Ausland verlagert bzw. die Nachfrager in Deutschland weichen auf Importgüter aus. Damit haben wir zwar unsere nationale Klimabilanz verbessert; global aber nichts gewonnen. Besonders augenfällig ist diese Problematik für bestimmte CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse wie die Stahl- oder Zementherstellung, bestimmter chemische Grundstoffe und in der Stromerzeugung. Wenn man insbesondere CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse im Land behalten will, wird es sinnvolle Ausnahmeregelungen für diese weitergeben müssen (s.a. Kapitel: Industrielle Prozesse dekarbonisieren).

Um den Handlungsspielraum zu erweitern, wäre ein Grenzausgleichssystem (border adjustment) eine ideale Ergänzung zu einem CO<sub>2</sub>-Preis. Exporte würden vom CO<sub>2</sub>-Preis entlastet<sup>59</sup> und Importe würden belastet. Je größer der Wirtschaftsraum ist, der ein solches Grenzausgleichssystem einführt, desto größer wäre der Druck auch auf Drittstaaten, ebenfalls weniger CO<sub>2</sub>-intensiv zu produzieren. Die EU wäre also ein geeigneter Kandidat. Das Problem ist nur: woher will man wissen wie viel CO<sub>2</sub> in einem Importprodukt steckt? Damit eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Importe WTO-konform<sup>60</sup> ist, darf sie diese nicht diskriminieren. Um dies sicher zu stellen, dürfte man wohl nur eine CO<sub>2</sub>-Mindestintensität unterstellen.

---

<sup>57</sup> Folgende Mechanismen bestehen derzeit, um unsere Wirtschaft im internationalen Wettbewerb zu schützen:

- [Kostenlose Zuteilung](#) von Zertifikaten im EU-ETS für besonders CO<sub>2</sub>-intensive Prozess wie der Stahlerzeugung. Im Rahmen des „[EU-Green-Deal](#)“ wird auch über weitere Ansätze nachgedacht (s.a. Kapitel: Industrielle Prozesse dekarbonisieren, S.48).
- [Strompreiskompensation](#) für besonders stromintensive Prozesse
- [Industrierausnahmen](#) bei der EEG-Umlage
- Ausnahmen bei der [Stromsteuer](#)
- Bei [nEHS](#) wird derzeit an [Kompensationen](#) noch gefeilt

<sup>58</sup> [Hier](#) ein separates Papier zum Thema: Wettbewerbsfähigkeit und Klimaschutz.

<sup>59</sup> Wobei natürlich das Importland diese wieder entsprechend belasten kann (sollte), wenn es die eigene Produktion gleichbehandelt.

<sup>60</sup> Auszüge aus Wikipedia: Die Welthandelsorganisation (englisch World Trade Organization ...) ist eine internationale Organisation ..., die sich mit der Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. ... Die **WTO** hat zurzeit 162 Mitglieder. ... [und] erwirtschaften mehr als 90 % des Welthandelsvolumens. ... Alle WTO-Mitglieder haben sich zur Einhaltung einiger Grundregeln bei der Ausgestaltung ihrer Außenhandelsbeziehungen verpflichtet. Oberste Priorität haben aus wirtschaftlicher Sicht der Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen. Jedoch spielen auch sozio-ökonomische Ziele eine Rolle. Diskriminierung in jeglicher Hinsicht soll weitestgehend beseitigt und der allgemeine Lebensstandard gehoben werden. Zur Umsetzung dieser Ziele werden insbesondere die drei Prinzipien der

Was aber schnell umsetzbar wäre, dass man auf besonders CO<sub>2</sub>-intensive Produkte wie Stahl, Zement und bestimmte Chemieprodukte eine Verbrauchsabgabe innerhalb der EU erhebt, die auch bei Einfuhren von außerhalb der EU fällig wird. Im EU-Emissionshandel könnten diesen Sektoren weiterhin auf der Basis einer effizienten Produktion die Zertifikate kostenlos zugeteilt werden. Dann könnte das Mengenregime im Emissionshandel verschärft werden, ohne dass bestimmte Grundstoffindustrien Probleme im internationalen Wettbewerb bekommen. Trotzdem bestünde aufgrund der Verbrauchsabgabe auch in diesen Bereichen ein Anreiz, sparsamer mit diesen Ressourcen umzugehen [vgl. (DIW, 2016)]. [Hier](#) weitere aktuelle Papiere zum Thema.

Auch wenn der Einsatz fossiler Brennstoffe in der Stromerzeugung national stärker belastet würde, z.B. durch einen nationalen Mindestpreis im Rahmen einer allgemeinen CO<sub>2</sub>-Abgabe, besteht die Gefahr, dass dann der Import von Kohlestrom aus den Nachbarländern ansteigt [vgl. (WWF Deutschland, 2014) und (FÖS, 2014)]. Denkt man dies zu Ende, müsste auch innerhalb der EU es möglich sein, Importstrom zu regulieren. Anders macht auch der deutsche Atomausstieg keinen Sinn. Es widerspricht nicht den Prinzipien der EU, wenn Staaten, die weiter gehen als andere, ihre Standards durch nachvollziehbare Regeln schützen können. So muss es möglich sein, Kohlestromimporte genauso zu belasten, wie es im Inland der Fall ist. Das ist kein Protektionismus und gefährdet nicht den freien Handel, da Unternehmen in Deutschland und Unternehmen, die nach Deutschland Strom exportieren wollen, gleichbehandelt werden. Freier Handel ohne Protektionismus und Diskriminierung ist ein wichtiger Baustein für Wohlstand. Freier Handel, dem Standards beim Verbraucher- und Umweltschutz geopfert werden, macht alle ärmer.

Solange Importstrom jedoch nicht entsprechend reguliert werden kann, sind einem nationalen Mindestpreis im bestehenden EU-Emissionshandel wohl Grenzen gesetzt. Ein gemeinsamer Mindestpreis mit Nachbarländern würde sich anbieten. Um nicht den gleichen Fehler wie beim EEG zu wiederholen, müsste die Einführung von nationalen Mindestpreisen im ETS durch entsprechende Senkung der Zertifikatmenge im ETS begleitet werden. Die Reformen beim ETS (siehe Fußnote 30), die zum 1.1.2019 in Kraft getreten sind, machen dies wohl möglich.

Trotz aller Schwierigkeiten hat eine **nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine wichtige politische Signalwirkung**.

Am Ende ist aber auch klar: Wir brauchen ausreichende globale Kooperation. Jedwede nationale Klimapolitik stößt sonst wohl irgendwann an ihre Grenzen. Der Handlungsdruck ist jedoch so groß, dass wir weiter parallel vorgehen müssen:

1. Strategisch Vorreiterposition mit Augenmaß einnehmen und damit wichtige politische Signale setzen und die eigenen Ziele effizient erreichen.
2. Gemeinsam mit anderen Ländern und innerhalb der EU müssen wir für mehr globale Kooperation werben. Im Pariser Nachbesserungsprozess müssen alle wichtigen Staaten glaubwürdige Ziele (NDCs) vorlegen, die in Summe Paris-kompatibel sind.

### Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten): Klimadividende + zielgenaue Hilfen

Die Proteste der Gelbwesten in Frankreich haben die Angst der Politik vor sozialem Sprengstoff durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung weiter erhöht und diese Frage muss auch sehr ernst genommen werden.

Gerne wird als Beispiel ein geringverdienender Altenpfleger herangezogen, der in einem nicht energetisch sanierten relativ großen Altbau auf dem Lande wohnt und einen langen Weg zur Arbeit hat.

Die hier vorgeschlagene Klimadividende würde schon vieles sozial abfedern; insbesondere für Familien und Geringverdiener. Mit einem kontinuierlich steigenden CO<sub>2</sub>-Preis werden die technischen Alternativen auf den Markt kommen, Lebensstile sich anpassen und auch die öffentlichen Investitionen in eine entsprechende Infrastruktur werden in die richtige Richtung fließen. Dies muss die Politik gut kommunizieren. Die Politik sollte den Prozess der Dekarbonisierung aber auch nicht verharmlosen. Bei Umbrüchen wird es immer Gewinner und Verlierer geben. Starken Schultern muss dabei auch etwas zugemutet werden und schwachen Schultern müssen zielgenau unterstützt werden.

Zusätzlich zur Klimadividende muss die Politik daher bei Berufspendlern, Mobilität im ländlichen Raum und beim Heizen genau hinschauen, ob man mit zielgenauen Instrumenten ökonomisch schwächere Bürger zusätzlich unterstützen muss (übrigens unabhängig vom klimapolitischen Instrument). Allen Bürgern durch Subventionen den Umstieg erleichtern zu wollen, ist nicht finanzierbar. Man darf hier keine Erwartungen wecken, die nicht erfüllt werden können.

Konkrete Vorschläge für **soziale Härtefallregelungen**:

1. Auf im Regelfall auf fünf Jahre befristete **Entfernungspauschale** als **Zuschuss** (direkter Auszahlungsbetrag; „Mobilitätsgeld“) für **einkommensschwache Berufspendler** im Rahmen der Steuererklärung. Gegenfinanzierung: Senkung der allgemeinen Entfernungspauschale<sup>61</sup>. Beides sollte schrittweise mit der kontinuierlichen Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises geschehen.
2. KfW-Programme zur **energetischen Sanierung** speziell für
  - günstiges Wohnen in einem hochpreisigen Umfeld
  - einkommensschwache Eigenheimbesitzer ohne weiteres Vermögen
  - Gegenfinanzierung:  
KfW-Programme zur energetischen Sanierung auf einkommens- und vermögensschwache Bürger konzentrieren.
3. **Wohngeld** auf Härtefälle beim Heizen durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit ausrichten. Im Rahmen des Klimapakets der Bundesregierung wurde das Wohngeld bereits angepasst. Vielleicht wäre es aber sinnvoll, insbesondere den Anstieg von Nebenkosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung beim Wohngeld noch gezielter zu berücksichtigen. Dabei sollten auch soziale Härtefälle bei Haus- und Wohneigentümern mitberücksichtigt werden.

Zusätzlich sollten **ländliche Räume** gestärkt werden. Z.B. durch: Breitbandausbau, Dorfländen, Dorfarztpraxen, neue Mobilitätskonzepte fördern (z.B. app-basierte-Sammeltaxis bzw. Rufbussysteme am besten von Tür zu Tür).

Die transparente und als gerecht empfundene Ausschüttung der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung über eine Klimadividende und das Ernstnehmen sozialer Probleme im Dekarbonisierungsprozess, das sind die entscheidenden Punkte, um so etwas wie die Gelbwesten in Deutschland zu verhindern. Eine komplexe - wenn auch aufkommensneutrale - Energiesteuer- und Umlagenreform mit eingebettetem CO<sub>2</sub>-Preis birgt dagegen ein hohes Risiko des politischen Scheiterns. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte so weit wie möglich von anderen notwendigen Reformen getrennt diskutiert werden, damit das Thema nicht verbrannt wird.

---

<sup>61</sup> Nebenbei ist es auch nicht einzusehen, warum mit der heutigen Entfernungspauschale der Vorstandschef von VW für einen weiten Arbeitsweg mehr in € und ct entlastet wird als ein einkommensschwacher Altenpfleger. Daher ist auch die im Klimapaket vorgesehene pauschale Anhebung der Entfernungspauschale aus dieser Perspektive, kritisch zu sehen.



## Und am Ende doch der Holzhammer?

Hier wurde aufgezeigt, dass ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis ein *smarter* Weg wäre, um den Prozess der Dekarbonisierung unserer gesamten Wirtschafts- und Lebensweise bis spätestens zur Mitte dieses Jahrhunderts maßgeblich zu steuern. Wer 2051 die verbliebenen vielleicht 3% CO<sub>2</sub>-Emissionen noch ausstoßen darf, könnte man vielleicht auch durch Auflagen noch recht einfach lösen. Aber wer auf dem Weg dorthin wann wie viel CO<sub>2</sub> noch ausstoßen darf, das könnte der Markt mit hoher Wahrscheinlichkeit weitaus besser lösen, wenn der Staat dem Markt mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis den Rahmen vorgibt. Damit kein Missverständnis entsteht: Dies bedeutet nicht, dass es dann politisch nichts mehr zu entscheiden gäbe. Natürlich müssen wir weiter über die Abstände von Windrädern zur Wohnbebauung politisch streiten oder darüber: wieviel Geld wir in Straßen und wieviel in die Bahn stecken. Nur diese Diskussionen würden vor völlig anderen Vorzeichen stattfinden und wir würden unsere Klimaziele auf jeden Fall einhalten. Was allerdings bedeuten würde: Machen wir ansonsten eine schlechte Klimapolitik, muss der CO<sub>2</sub>-Preis umso höher steigen. Das gilt natürlich auch umgekehrt: Mit einer guten Verkehrspolitik und vernünftigen Abständen bei Windrädern, kann die Politik „zu hohe“ CO<sub>2</sub>-Preise vermeiden.

Eine Klimadividende könnte einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis politisch mehrheitsfähig machen. Eine Studie aus der Schweiz, die u.a. auf einer repräsentativen empirischen Erhebung mit 1.200 Befragten beruht, hat gezeigt: „Wird die umweltpolitische Wirksamkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe klar kommuniziert, verringert dies den Wunsch nach umweltpolitischer Zweckbindung. Die Betonung von Verteilungseffekten führt zu einer Bevorzugung progressiv wirkender Varianten. Hierbei sticht die Pro-Kopf-Pauschale heraus: Allein die Hervorhebung ihrer Verteilungseffekte macht sie zu einer der am häufigsten gewählten Varianten.“ (Swiss Federal Office of Energy, 2016, p. 3)

Auf der anderen Seite geht es am Ende des Tages nicht um Instrumente, sondern um Ergebnisse: Wer das Klima rettet – hat recht. Außerdem ist die Herausforderung so gewaltig, dass wir nicht nur auf ein Pferd setzen können. Alle Wege müssen vorangetrieben werden. Falls ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis Wirklichkeit wird, könnte man aber nach einiger Zeit überprüfen, ob andere Instrumente heruntergefahren bzw. vereinfacht werden können. Ist ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis politisch jedoch nicht durchsetzbar, müssen wir auch auf anderen Wegen zum Erfolg kommen. So kann der Staat fossile Brennstoffe einfach mit einem Auslaufdatum versehen, wie es z.B. Norwegen und die Niederlande bereits für PKW diskutieren bzw. umsetzen. Das wäre ökonomisch gesehen nicht der effizienteste Weg, den Prozess zu steuern. Auch dürfte es schwierig sein zu sagen, ab wann der Güter- und Luftverkehr fossilfrei unterwegs sein soll, ob Hybrid-Antriebe noch erlaubt sind, in welchem Umfang GuD-Gaskraftwerke sinnvoll sind und ab wann welche Gebäude keine fossilen Energieträger mehr einsetzen dürfen etc. pp. Das ließe sich alles *smarter* über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis steuern. Aber am Ende zählt das Ergebnis. Am Ende zählt, welcher Weg politisch durchsetzbar ist.

Bei allem Verständnis für die Nöte der Politik. Sie darf es sich jedoch nicht so einfach machen, wie oben zitiert. Sie ist dafür da, *systemische* Lösungen zu finden, diese zu erklären und für diese um Mehrheiten zu kämpfen. Das gehört auch zu ihrer Jobbeschreibung. Gerade in allgemein unsicheren Zeiten wie heute, müssen wir weiterhin auf systemische Probleme auch systemische Antworten geben. Ein wirksamer **CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimadividende** könnte an Wichtigkeit vergleichbar sein mit der Antwort auf die Soziale Frage mit **Sozialversicherungen** und Sozialstaat oder die Antwort auf die Frage der Geldwertstabilität mit der **Unabhängigkeit von Zentralbanken**. Die heutige Politikergeneration – bei der nächsten dürfte es zu spät sein – steht vor der Menschheitsaufgabe: Begrenzung des Klimawandels. Jetzt heißt es sich nicht wegducken, sondern um gangbare Wege zu streiten. Gerade die letzten Jahre zeigen: wenn die Politik nicht mehr in der Lage ist, auch systemische Lösungen umzusetzen, dann gerät unsere Demokratie als Ganzes in Gefahr. Auch wir Bürger sind aufgefordert, unsere Komfortzone zu verlassen. Uns nicht mit symbolischen



Handlungen zufrieden zu geben (mit dem SUV zum Bioladen 😊). Sondern nach systemischen Lösungen zu fragen und Politikern Mut zu machen, auch schwierige Wege zu gehen. Am Ende entscheiden wir an der Wahlurne, was uns Politiker an Lösungen anbieten. Politik reagiert auf politischen Willen.

Auch wenn man bei den Klimainstrumenten vielleicht nicht „katholisch“ sein sollte, muss doch festgehalten werden: Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung hätten wir einen relativ einfachen und sicheren Weg die Dekarbonisierung kosteneffizient und mit innovativer Technik durchzuziehen, wenn wir uns über die Dekarbonisierung an sich einig sind. Damit hätten wir mehr Ressourcen frei, um uns um Probleme zu kümmern, die nicht so „einfach“ zu lösen sind. Als Beispiele seien genannt: das Artensterben oder der Datenschutz in einer digitalisierten Welt. Außerdem könnten wir uns mehr auf die Gestaltung der Zukunft konzentrieren: In welchen Städten wollen wir leben? Welche Lebensqualität sollen ländliche Räume bieten etc. pp.

### **Resümee** (vor der Verabschiedung des Klimapakets der Bundesregierung):

Unter dem Strich spricht also vieles dafür, einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis anzustreben. Als wichtigen konkreten Schritt in die richtige Richtung, sollten wir in **Deutschland** eine **CO<sub>2</sub>-Abgabe** auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen aus fossilen Quellen einführen. Diese CO<sub>2</sub>-Abgabe könnte als CO<sub>2</sub>-Komponente in der bestehenden Energiesteuer umgesetzt werden.<sup>62</sup> Unternehmen mit Anlagen im ETS, könnten ihre Nettokosten für Zertifikate in einer Steuererklärung gegenrechnen. Damit würde die CO<sub>2</sub>-Komponente im ETS wie ein Mindestpreis wirken.

Die Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Komponente in der Energiesteuer sollten zu 100% in einem pro Kopf gleichen Betrag (**Klimadividende**) wieder an die Bevölkerung ausgeschüttet werden. Mittelfristig sollte dies auch für die Versteigerungserlöse im EU-ETS gelten.

Im politischen Prozess könnte es sinnvoll sein, für eine **Übergangszeit** mit den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einen Teil der **EEG-Umlage** (Technologieanlaufkosten und Industrieausnahmen) **abzufinanzieren**, wenn die eigentlich sinnvollere Finanzierung aus dem Staatshaushalt politisch nicht durchsetzbar ist.<sup>63</sup> Die EEG-Umlage behindert in der heutigen Höhe signifikant die Sektorkopplung. Die **Klimadividende** sollte aber von Anfang an als Langfristlösung massiv mitkommuniziert werden. Eine Möglichkeit ist auch, die Klimadividende anfangs zu deckeln und mit den überschüssigen Einnahmen die EEG-Umlage zu senken.

Es muss politisch von Anfang an klar kommuniziert werden: Ziel ist es in den nächsten Jahrzehnten den jeweils notwendigen **CO<sub>2</sub>-Preis** in der EU zu haben, so dass wir uns auf dem Pfad der **Dekarbonisierung** bis spätestens 2050 befinden und auch die notwendigen Zwischenziele einhalten. Einnahmen sind nur ein (unvermeidliches) Nebenprodukt. Aber wenn sie schon einmal da sind, dann sollte man sie für die Akzeptanzerhöhung einer wirksamen Klimapolitik einsetzen.

---

<sup>62</sup> **Rechtliche Hürden** für eine **CO<sub>2</sub>-Steuer**? Hier wird diskutiert, ob eine CO<sub>2</sub>-Steuer ohne Grundgesetzänderung möglich ist. Dabei wird gefragt, ob eine CO<sub>2</sub>-Steuer unter einer der in der Verfassung vorgegebenen Steuertypen subsumiert werden kann. Hier kommt vor allem die Verbrauchsteuer in Frage. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bei der Brennelementesteuer aus guten Gründen verneint. Bei einer CO<sub>2</sub>-Komponente in der bereits bestehenden Energiesteuer dürfte es demgegenüber keine verfassungsrechtlichen Probleme geben. Und falls die Mütter und Väter des Grundgesetzes die heutigen Herausforderungen doch nicht ausreichend berücksichtigt haben, sollte die Klimaretterung nicht an einer Anpassung der Verfassung, die dann eindeutig Umweltsteuern erlaubt, scheitern.

<sup>63</sup> Wobei man sich allerdings fragen kann, warum z.B. die sogenannte „Mütterrente“ und das „Baukindergeld“ mit Milliarden Kosten jedes Jahr politisch durchsetzbar waren, aber eine sozial gerechte (Teil)Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Staatshaushalt nicht?

## Nach dem Klimapaket der Bundesregierung

### Klimapaket der Bundesregierung nachschärfen

**Prof. Ottmar Edenhofer (Direktor Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung):**

Statement zum am 20.09.2019 beschlossenen Klimapaket:

„Das Klimapaket ist ein Dokument der politischen Mutlosigkeit. (...) Damit hat die Große Koalition im zentralen Punkt nicht geliefert.“

Statement zum am 16.12.2019 im Vermittlungsausschuss nachgebesserten Klimapaket:

"Es ist ein mutiger Schritt, dass Bund und Länder den CO<sub>2</sub>-Preis anheben (...)."

Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung ist gegenüber dem, was noch ein Jahr davor politisch möglich erschien, ein Fortschritt. Das ist aber leider nicht der Maßstab. Damit das Klimapaket Paris-kompatibel wird, muss es bei den Themen "CO<sub>2</sub>-Bepreisung" und „Einnahmeverwendung aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ noch deutlich nachgebessert werden.

Wichtig ist jetzt, dass

- wir so schnell wie möglich die **Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises** mit dem **Mengenziel verknüpfen**. Nur so kann der **CO<sub>2</sub>-Preis** zu dem **Leitinstrument** werden, das wir dringend brauchen.
- wir mit einer **Klimadividende** (Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen) wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auch politisch zu einem Erfolgsmodell machen.

Die Bundesregierung hat sich am 20.09.2019 für die Einführung eines **nationalen Emissionshandels** (nEHS; Brennstoffemissionshandel) in den Sektoren Wärme und Mobilität entschieden. Allerdings soll dieser erst **ab 2026** wirklich in Funktion treten. Vorher sollen Zertifikate ohne Mengengrenzung zu einem **Festpreis** ausgegeben werden, der von 25 € in 2021 auf 55 € in 2025 ansteigt (vor dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss waren 10 – 35 € geplant).

Die Politik begründete ihre Entscheidung auch mit der zielgenauen Mengensteuerung bei EHS. Jetzt sollten wir die Politik beim Wort nehmen und bereits vor 2026 eine **Auktionierung** der Zertifikate fordern. Mit der Auktionierung würden dann für die Sektoren Wärme und Mobilität nur so viele Zertifikate ausgegeben, wie für diese Sektoren vorgesehen sind. Damit würden wir unsere **Reduktionsziele früher sicher einhalten** mit dem dazu notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis.

Alternativ bzw. als Übergangslösung könnten die vorgesehenen **Festpreise** von Anfang an höher angesetzt bzw. weiter **angehoben** werden, wenn das **Reduktionsziel** nicht eingehalten wird. Allerdings würden wir durch dieses Verfahren wieder sehr viel Zeit verlieren, da erst im Nachhinein bekannt ist, ob das Ziel eingehalten wurde. Der direkte Weg ist, einfach nicht mehr Zertifikate auszugeben, als wir uns sowieso als Ziel gesetzt haben.

Da es sein könnte, dass die vorgesehenen Festpreise eine nicht verfassungskonforme CO<sub>2</sub>-Steuer darstellen (siehe Fußnote 62), wäre es besser als Übergangslösung eine CO<sub>2</sub>-Komponente in der bestehenden Energiesteuer einzuführen, bis ein nEHS mit Versteigerung der Zertifikate (und damit verfassungskonform) an den Start geht. Dies ist ohne große rechtliche Hürden möglich.

Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die jetzt auf den Weg gebracht wurde, hat ein entscheidendes Manko. Dieser Weg wurde nicht wirklich mit dem Wähler kommuniziert. Es wurde nicht kommuniziert, wie wir mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Dekarbonisierung „rocken“ wollen bzw. wie und warum die CO<sub>2</sub>-Bepreisung der entscheidende Baustein ist. Hier ein Beispiel, was eine gute Kommunikation beinhalten könnte.

Wahrscheinlich fehlte dazu der Mut oder die Zeit. Dies könnte uns aber noch auf die Füße fallen, wenn wir zu wirklich wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen kommen wollen. Außerdem bezieht ein CO<sub>2</sub>-Preis

einen Teil seiner Wirksamkeit daraus, dass man über ihn spricht und sich damit alle bei ihren Lebens- und Investitionsentscheidungen frühzeitig darauf einstellen können.

Wenn man mit dem Wähler tatsächlich über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise sprechen möchte, die auch wehtun werden, dann wird die Klimadividende umso wichtiger, damit er auch politisch ein Erfolgsmodell wird.

### Kohleausstieg

Mit einem wirksamen kontinuierlich steigenden CO<sub>2</sub>-Preis im EU-ETS hätten die Betreiber die unwirtschaftlichsten Kohlekraftwerke zuerst stillgelegt (ohne Entschädigungszahlungen). GuD-Erdgaskraftwerke, KWK-Anlagen und EE-Anlagen hätten sich in einem sinnvollen Ausmaß aus eigener Kraft nach und nach gerechnet. Mit dem ordnungsrechtlichen Kohleausstieg wurde nun ein anderer Weg mit Entschädigungszahlungen gewählt. Wichtig ist jetzt, dass entsprechende Zertifikatmengen im EU-Emissionshandel zusätzlich stillgelegt werden und/oder ein EU-weiter Mindestpreis eingeführt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese zusätzlichen nationalen Maßnahmen ins Leere laufen, weil sie sich senkend auf den Zertifikatspreis im EU-Emissionshandel auswirken.

Durch die Anhebung des EU-2030-Ziels und die sich daraus ergebende zusätzliche Reduktion der Zertifikatmengen im bestehenden EU-Emissionshandel, werden wir dort schnell noch investitionsrelevanter CO<sub>2</sub>-Preise sehen. Ein Mindestpreis kann zusätzliche Planungssicherheit geben; dürfte aber bei einem Paris-kompatiblen Emissionspfad kaum mehr eine Rolle spielen. Das in Deutschland beschlossene Kohleausstiegsdatum 2038 könnte bald über den ETS „marktgetrieben“ Makulatur sein. Die Politik sollte darauf vorbereitet sein, den Strukturwandel in den Kohlerevieren schneller umsetzen zu müssen.

### Zukunft EEG

Ein kontinuierlich steigender wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis im EU-ETS bedeutet, dass Strom aus erneuerbaren Energien und die dazu notwendigen Speicher sich nach und nach ohne staatliche Förderung selbst auf dem Strommarkt behaupten können. Ist der CO<sub>2</sub>-Preis hoch genug, werden wir einmal daher für neue EE-Anlagen keine Einspeisevergütungen gemäß EEG mehr brauchen. Gerade für Anlagen, die nach 20 Jahren aus den garantierten Einspeisevergütungen herausfallen, wäre unter anderem eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung wichtig, damit sie wirtschaftlich weiter betrieben werden können.

### Sektorübergreifender ähnlicher CO<sub>2</sub>-Preis

Am besten wäre ein sektorübergreifender einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis in der gesamten EU durch einen EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen, damit sektor- und länderübergreifend zuerst dort CO<sub>2</sub> eingespart wird, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. So könnte es ökonomisch sinnvoll sein, dass in der Stromerzeugung der Kohleausstieg in Deutschland schneller vonstattengeht als bisher geplant. Insbesondere da der Einsatz von Strom in den Sektoren Wärme und Mobilität bei einer Dekarbonisierung wohl steigen wird.

## Was jetzt zu tun ist

- ▶ nEHS: Versteigerung der Zertifikate so schnell wie möglich; nicht erst 2026, wie derzeit geplant. Damit halten wir unsere Klimaziele früher sicher ein und wir bieten damit die so wichtige Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft. Festpreise zügig anpassen bei Verfehlung der Reduktionsziele.
- ▶ So schnell wie möglich einen EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen einführen, der mit einem Paris-kompatiblen Emissionspfad unterlegt ist.
- ▶ Alle Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zumindest mittelfristig als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) wieder an uns Bürger ausschütten, damit wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auch politisch ein Erfolgsmodell werden.
- ▶ Sich bestimmte besonders CO<sub>2</sub>- und wettbewerbsintensive industrielle Prozesse gesondert anschauen.
- ▶ Paris-kompatibles CO<sub>2</sub>-Budget für die EU beschließen.

## Masterplan sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Wende

[Pressemitteilung](#) des PIK vom 09.12.2020 zu einem Kurzdossier zur Erreichung der EU-Klimaziele (Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020):

*„Der Weg des geringsten Widerstands verfehlt das EU-Klimaziel*

*(...) In dem preisbasierten Szenario der EU-Kommission würde der CO<sub>2</sub>-Preis etwa durch einen stark ausgeweiteten Emissionshandel mit den neuen Sektoren Schifffahrt (intra-EU), Gebäude und Verkehr zum zentralen Leitinstrument. Dieser Pfad ist herausfordernd, weil die Politik und letztlich die Wirtschaft bereit sein müssen, gegebenenfalls sehr hohe CO<sub>2</sub>-Preise zu akzeptieren. „Diese Hürden ließen sich jedoch durch eine faire und sozial gerechte Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung überwinden. Gäbe es vor diesem Hintergrund in der EU die Bereitschaft für hohe CO<sub>2</sub>-Preise, überzeugt ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über alle Mitgliedstaaten und Sektoren hinweg als schlüssiges kosteneffizientes Leitinstrument bei hoher Glaubwürdigkeit in der Zielerfüllung“, sagt der Klimaökonom und Professor Ottmar Edenhofer, Leiter des Projekts Ariadne und Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung sowie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. (...)“*

Ziel sollte ein **EU-Emissionshandel** für **alle CO<sub>2</sub>-Emissionen** sein, der mit einem **Paris-kompatibler Emissionspfad** unterlegt ist.<sup>64</sup> Die Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate sollten in Form einer **Klimadividende** an uns Bürger wieder ausgeschüttet werden.

Die folgenden Absätze sollen den Dekarbonisierungsprozess holzschnittartig beschreiben. Der Teufel liegt natürlich im Detail. Wer jedoch keinen Kompass hat, verliert sich in den Details. Zu den technologischen Details ist die Studie der Agora Energiewende: „Klimaneutrales Deutschland“ (Agora Energiewende, 2020b) sehr lesenswert und es sei auf unsere Webseite: [https://www.klima-retten.info/leben\\_ohne\\_treibhausgase.html](https://www.klima-retten.info/leben_ohne_treibhausgase.html) verwiesen.

### Strom dekarbonisieren

In Deutschland wird die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen seit dem Jahr 2000 durch das EEG gefördert.

Dabei ist das Grundprinzip, dass die Erzeuger über 20 Jahre eine garantierte Einspeisevergütung erhalten. Die Übertragungsnetzbetreiber verkaufen den EEG-Strom an der Strombörse. Die Differenz aus den Erlösen und den Einspeisevergütungen (Differenzkosten) werden über die EEG-Umlage auf die Stromkunden umgelegt.

Das EEG hat zu einer gewaltigen Kostendegression bei den Gestehungskosten und zu einem Anteil am Strommix von rund 42% in 2019 gesorgt.

---

<sup>64</sup> Bei einem sektorübergreifenden einheitlichen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis würde vermutlich die Dekarbonisierung in der Stromerzeugung „marktgetrieben“ deutlich schneller vonstattengehen, als er in Deutschland bisher im Rahmen des „**Kohleausstiegs**“ geplant ist. Sollte auf EU-Ebene für die Sektoren „Wärme“ und „Mobilität“ ein separater ETS installiert werden, könnte dies bei gleicher Gesamtzielsetzung bedeuten, dass z.B. der Verkehr schneller dekarbonisiert werden muss als bei einem sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis. Dies würde aber implizieren, dass das gleiche Ziel mit höheren Kosten erreicht werden muss. Daher wäre ein sektorübergreifender CO<sub>2</sub>-Preis zu präferieren. Die dadurch eingesparten Ressourcen könnten dafür eingesetzt werden, um den unvermeidlichen Strukturwandel in den Kohleregionen zu beschleunigen. Es sollte auch bedacht werden, dass ein höherer CO<sub>2</sub>-Preis in der Mobilität dort auch die Strukturwandellasten erhöht, was ebenfalls Arbeitsplätze kosten kann. Da man mit einem nicht einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis auf Kosteneffizienzvorteile verzichtet, können dann auch staatliche Ressourcen fehlen, um Strukturwandellasten – ob in der Automobilindustrie oder beim Kohletagebau – abzufedern.

Mit dem Erfolg kommt das EEG jedoch auch an seine Grenzen (vgl. u.a. Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., 2020). Die vollständige Dekarbonisierung der Stromerzeugung erfordert einen neuen Ansatz:

Eine nachhaltige **Lösung** wäre:

- **EEG-Differenzkosten** sozial gerecht und ökonomisch sinnvoll vollständig aus dem **Bundeshaushalt finanzieren**. Die EEG-Umlage wäre damit Geschichte.<sup>65</sup>
- **EU-Emissionshandel** mit einem **Paris-kompatiblen Emissionspfad** unterlegen  
Dies würde bedeuten:
  - Es wären keine garantierten Einspeisevergütungen für neue EE-Anlagen mehr notwendig, da sich der notwendige EE-Ausbau einschließlich Speicher betriebswirtschaftlich rechnen würde.
  - Marktstrompreise könnten auch für bestehende EEG-Anlagen so interessant werden, dass die Betreiber auf die Einspeisevergütung verzichten und lieber selbst vermarkten, Systemdienstleistungen anbieten oder grünen Wasserstoff herstellen.
  - Es würde wohl auch ein Markt für **Virtuelle Kraftwerke** entstehen, die Speicher, Erzeuger und abschaltbare Lasten bündeln und damit das Gesamtsystem stabiler und kostengünstiger machen.<sup>66</sup>
  - Man wird sich aber zusätzlich Gedanken machen müssen, wie eine ausreichende **Versorgungssicherheit** staatlich sichergestellt werden kann.

**Wichtig:** Sollte allerdings im EU-Emissionshandel **kein Paris-kompatibler Emissionspfad** unterlegt werden, braucht es **weiterhin zusätzliche Maßnahmen!**

Es würde sich ein funktionierender Wettbewerb<sup>67</sup> um kosteneffizient produzierten sauberen Strom einstellen.

Natürlich muss der Staat weiterhin Regeln z.B. bei Abstandsflächen bei Windstrom aufstellen, vlt. Anbau von Mais für Biogasanlagen stärker reglementieren oder dafür sorgen, dass Wasserkraft umweltverträglich ist. Auch gibt es noch viele weitere Stellschrauben im Strommarktdesign, an denen man drehen muss, damit sauberer Strom Vorfahrt bekommt bzw. nicht behindert wird.

---

<sup>65</sup> Nach der „reinen Lehre“ wäre es im Sinne der Kostenwahrheit sinnvoll, nur die EE-Technologieanlaufkosten und die Industrieausnahmen aus dem Staatshaushalt zu finanzieren (vgl. Kübler, 2020). In dem hier vorgelegten Konzept wird aber davon ausgegangen, dass durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis sich EE-Strom sehr schnell ohne staatliche Einspeisevergütungen und mit ihren vollen Kosten auf dem Markt behaupten können. Vor diesem Hintergrund ist eine vollständige Finanzierung der EEG-Umlage aus dem Staatshaushalt eine gute Lösung, um den Übergang zu gestalten.

<sup>66</sup> **Virtuelle Kraftwerksbetreiber** könnten auch die vielen kleinen Fotovoltaikanlagen poolen, die in den nächsten Jahren aus den garantierten Einspeisevergütungen herausfallen. So könnten sie z.B. die Anlagen mit kleinen Batteriespeichern ausstatten und mit dieser Leistung gut bezahlte [Regelenergie](#) anbieten (vgl. Urban, 2021). Betreiber solcher Virtueller Kraftwerke könnten wohl auch relativ kostengünstig intelligente Stromzähler beschaffen, die Voraussetzung sind, um dezentrale Erzeugung und Speicher dementsprechend einbinden zu können.

<sup>67</sup> Um diesen **Wettbewerb** noch **transparenter** zu machen, könnte es sinnvoll sein, dass die Netzbetreiber ihre [Netz-entgelte](#) direkt mit allen Stromendkunden abrechnen (im Moment geschieht dies nur bei Großverbrauchern). Heute kann kein Stromhändler bundesweit für Haushaltskunden mit einem bestimmten Strompreis werben, da er für die [Durchleitung](#) seines Stroms i.d.R. unterschiedliche Netzentgelte bei ca. 900 unterschiedlichen Verteilnetzbetreibern bezahlen muss, je nach dem wo sein Kunde wohnt. Die [staatlich regulierten Netzentgelte](#) machen ca. 25% des heutigen Strompreises aus und die EEG-Umlage ca. 22%. Bei den Netzentgelten ist außerdem eine Entsolidarisierung zu beobachten. Unternehmen oder Bürger, die es sich leisten können, senken durch Eigenproduktion und Eigenverbrauch ihre Kosten für Netzentgelte. Die relativ fixen Netzkosten verteilen sich daher tendenziell auf immer weniger Nutzer, obwohl alle letztendlich auf ein verlässliches Stromnetz angewiesen sind. Deshalb sollten sich die Netzentgelte in Zukunft noch mehr an der Beteiligung an der Jahreshöchstlast bzw. an der Anschlussleistung orientieren.



## Dekarbonisierung Mobilität und Wärme

Es gibt nur diese drei Wege:

- (1) Effizienz erhöhen (aus einer kWh mehr rausholen)
- (2) Suffizienz (Ansprüche reduzieren)
- (3) Einsatz erneuerbarer Energien (EE)
  - a. EE-Strom
  - b. EE-Brennstoffe
    - i. Synthetische Brennstoffe/Kraftstoffe
    - ii. Biogene Brennstoffe/Kraftstoffe
    - iii. Grüner Wasserstoff
  - c. EE-Wärme:
    - i. Solarthermie
    - ii. Geothermie

### Mobilität dekarbonisieren

Bei Mobilität hat man sich bisher im Wesentlichen auf folgende Instrumente verlassen:

- Teilweise problematisch wirkenden EU-Flottengrenzwerte (s.a. Box 3).
- Kaufprämien / Zuschüsse; problematische Wirkungen:
  - Sozialpolitisch problematisch, wenn Normalverdiener damit Kaufprämien für das Drittauto von Besserverdienern oder eine Wallbox für Villenbesitzer finanzieren.
  - Systemisch nicht technologieoffen
  - Beispiel für verkehrspolitisches Absurdistan: Kaufprämien für SUV-Hybride, die dann zu 99% fossil fahren und aufgrund des Gewichts der Batterien noch mehr Sprit brauchen.
- ÖPV-Angebot verbessern

Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis werden sich technologie- und lebensstiloffen kosteneffiziente Lösungen durchsetzen.

In den angemessenen Ausbau des ÖPV muss natürlich im Wesentlichen der Staat investieren. Das wird er dann auch tun, da wir Bürger den ÖPV dann auch in einem sinnvollen Ausmaß nutzen und bezahlen werden. Auch an vielen anderen Stellen bleibt der Staat in der Verantwortung. So werden wir z.B. wohl beim Güterverkehr auf der Autobahn eine gesellschaftliche strategische Infrastrukturentscheidung treffen müssen, ob wir auf Oberleitungen oder synthetische Kraftstoffe setzen wollen.

### Wärme dekarbonisieren

Bei der Dekarbonisierung beim Heizen und Warmwasser hat man bisher in erster Linie auf Auflagen (z.B. Energieeinsparverordnung) und auf einen „Förderdschungel“ gesetzt. Auch hier gilt: Förderungen können sozialpolitisch problematisch sein, wenn gar keine Bedürftigkeit bei Geförderten vorliegt und Förderungen/Auflagen tun sich systemisch schwer bei der Technologieoffenheit bzw. individuell passenden Lösungen.

Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis werden sich technologieoffen kosteneffiziente Lösungen durchsetzen.

### Industrielle Prozesse dekarbonisieren

Folgende energieintensive industrielle Prozesse sollten besonders in den Blick genommen werden:

- Stahlerzeugung
- Produktion chemischer Grundstoffe<sup>68</sup>
- Zementherstellung

Diese Prozesse haben einen Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU von rund 12%<sup>69</sup> und unterliegen dem EU-Emissionshandel. Dort werden sie derzeit auf der Basis von Benchmarks teilweise mit kostenlosen Zertifikaten ausgestattet, da sie besonders im internationalen Wettbewerb stehen. Durch den **starken Wettbewerbsdruck** sind der Steuerung der Dekarbonisierung dieser Prozesse allein über einen CO<sub>2</sub>-Preis Grenzen gesetzt, wenn wichtige Produktionsstandorte außerhalb der EU nicht ebenfalls einer wirksamen Klimapolitik unterliegen.

Der aktuelle Bericht der Agora Energiewende (vgl. Agora Energiewende, 2020a) betont, dass es aufgrund anstehender Reinvestitionen bei diesen industriellen Prozessen besonders auf die nächsten 10 Jahre ankomme. Laufen die Investitionen in diesen 10 Jahren nicht in die richtige Richtung, könnte es zu einem Lock-in-Effekt kommen, der Klimaneutralität bis 2050 sehr erschwert bzw. verteuert. Die Agora Energiewende macht Vorschläge, wie dieser Lock-in-Effekt durch **Differenzkostenverträge** (Carbon Contracts-for-Difference) und weiteren Rahmenbedingungen vermieden werden kann.

Hier soll eine zusätzliche Option aufgezeigt werden: Die [Montanunion](#) war ein **Nukleus** für die Gründung der EU. Vielleicht könnte eine globale Kooperation beim Thema „grüner Stahl“ auch bei der globalen Kooperation eine neue Seite aufschlagen. Dafür spricht, dass es sich um ein überschaubares Handlungsfeld handelt und die technischen Lösungen ([Direktreduktion mit Wasserstoff](#), [CCS](#) oder [CCU](#)) wohl auf der Hand liegen.<sup>70</sup>

Es könnte versucht werden, **parallel** zu den **sonstigen Bemühungen**, ein **globales Abkommen** zu schmieden, dass die Umstellung auf **grünen Stahl** koordiniert. Dazu könnte z.B. ein dynamisierter globaler CO<sub>2</sub>-Preis für die Stahlindustrie vereinbart werden. Damit hätte alle Stahlkocher die gleichen Wettbewerbsbedingungen (**level playing field**). Dies würde auch bedeuten, dass grundsätzlich alle Stahlkocher die Umstellungsinvestitionen und die höheren Betriebskosten über den Stahlpreis refinanzieren könnten.<sup>71</sup>

Ein solches Abkommen wäre auch für **Zement** und weitere zentrale **chemische Grundstoffe** denkbar.

---

<sup>68</sup> Einen Hauptanteil davon hat „[Steamcracken](#)“, das zur Herstellung von Rohstoffen aus fossilen Brennstoffen dient, die hauptsächlich zu Kunststoffen, Lacken, Lösungsmitteln oder Pflanzenschutzmitteln verarbeitet werden.

<sup>69</sup> Vgl. (Agora Energiewende, 2020a).

<sup>70</sup> China, EU, Indien, Japan, USA, Russland und die Türkei vereinen dabei rund 93% der weltweiten Stahlproduktion. Der größte Stahlproduzent ist mit einem Anteil von rund 55% China; gefolgt von der EU mit einem Anteil von rund 10%. Quelle: [https://de.wikipedia.org/wiki/Stahlindustrie/Tabellen\\_und\\_Grafiken](https://de.wikipedia.org/wiki/Stahlindustrie/Tabellen_und_Grafiken).

<sup>71</sup> Trotzdem sollte geprüft werden, ob ein globaler **Kreditvergabemechanismus** sinnvoll sein könnte, für den möglichst alle Länder gemäß ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bürgen sollten. Aus diesem Mechanismus könnten aus **sozialpolitischen Gründen** bestimmte Stahlwerke unterstützt werden. Dabei müssten Stahlwerke identifiziert werden, die erstens für den regionalen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung sind und die zweitens keinen Zugang zu Bankkrediten haben. Natürlich muss geprüft werden, ob diese Stahlkocher nach der Zurverfügungstellung von Umstellungskrediten ein nachhaltiges Geschäftsmodell aufweisen.

Damit würde es für wichtige industrielle Prozesse nicht mehr die Notwendigkeit geben, mit schwierigen Grenzausgleichssystemen (siehe S. 37) oder Subventionen arbeiten zu müssen, um Carbon Leakage zu verhindern.

Solange es eine entsprechende globale Kooperation nicht gibt, könnten auch **Differenzkostenverträge** in Bezug auf **Wasserstoff** eine Übergangslösung sein: Der Staat kauft Wasserstoff zu Marktpreisen ein und verkauft diesen an z.B. Stahlproduzenten zu einem Preis, so dass die Betriebskosten ähnlich sind wie beim Einsatz von Koks. Der Preis für Wasserstoff für die Stahlkocher würde damit vom Weltmarktpreis für Koks abhängen. Diese Differenzverträge müssten eine Ausstiegsklausel enthalten: Es wäre regelmäßig zu überprüfen, inwieweit diese Subvention aufgrund von Fortschritten beim globalen Klimaschutz noch notwendig ist.

Wenn Steuergelder in die Hand genommen werden, um z.B. grünen Stahl bereits heute zu realisieren, dann sollte man sich allerdings vorher die Frage stellen, ob mit dem **gleichen Geld** an anderer Stelle nicht **mehr** für die **Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen** (z.B. Ausbau Bahninfrastruktur) erreichen kann; auch wenn diese Frage auch unter Einbeziehung industriepolitischer Aspekte wohl nicht einfach zu beantworten sein wird. Bewusst muss uns sein: Steuergelder sind nur solange notwendig, als keine ausreichende globale Kooperation gibt. Können wir ein Level playing field schaffen, dann braucht es nur noch Steuergelder für Grundlagenforschungen. Hat die Grundstoffindustrie Planungssicherheit, dass wir unsere (globalen) Reduktionsziele über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise oder andere glaubwürdige Instrumente einhalten, dann kann sie die Umstellungskosten über den Markt finanzieren. Für das Klima ist nicht „grüner Stahl sofort“ entscheidend, sondern die Summe der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die wir noch verursachen. Dabei kann es sinnvoll sein, z.B. Stahl erst später zu dekarbonisieren.

## Resümee Masterplan Dekarbonisierung

Jetzt werden viele sagen: Dieses Kapitel ist aber sehr kurz ausgefallen. Das ist doch alles viel viel komplizierter. Ja, der Teufel liegt im Detail. Aber die Botschaft ist: Wenn wir uns der zentralen Stellschraube „wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ bedienen, dann wird vieles sehr viel einfacher. Natürlich gibt es dann trotzdem noch viele weitere Stellschrauben, an denen wir drehen müssen und Zahnräder, die ineinandergreifen müssen. Das alles muss dann aber nicht mehr gegen die „ökonomische Schwerkraft“ kämpfen, sondern bedient sich dieser. Es geht darum das zentrale Zahnrad im Uhrwerk einzubauen und in die richtige Richtung zu drehen. Vieles weitere ergibt sich dann fast von selbst. Daher ist es zentral, für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung politische Mehrheiten zu generieren. Die entscheidende Frage ist daher, wie kann man Menschen nachhaltig für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung „begeistern“ oder sie zumindest von deren Notwendigkeit überzeugen? Ein wichtiger Türöffner für eine gute Kommunikation über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise könnte die Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen (Klimadividende) sein. Bisher fehlt in der Breite der Gesellschaft das Wissen über diese zentrale Stellschraube und über dessen *smarte* Wirkungsweise. Daher brauchen wir mehr Aufklärung. Wenn die Aufklärungsgrate eine bestimmte Schwelle (sozialen Kipppunkt) überschreitet, könnte der Veränderungswillen plötzlich sehr schnell an Fahrt gewinnen. Die letzten Monate können hier Hoffnung machen. Das Thema „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ liegt auf dem Elfmeterpunkt. Jetzt müssen wir „nur“ noch verwandeln. Das „Tor“ heißt: **EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen**, der mit einem **Paris-kompatiblen Emissionspfad** unterlegt ist.

Ein aktuelles Kurzdossier bringt es auf den Punkt:

*„Glaubwürdigkeit des Durchsetzungsmechanismus*

*Wirksame Durchsetzungsmechanismen garantieren, dass die Klimaziele tatsächlich erreicht werden. (...) Die zentrale Herausforderung für jeden Durchsetzungsmechanismus besteht darin, dass seine Unnachgiebigkeit von den regulierten Akteuren auch dann nicht bezweifelt werden darf, wenn die politischen bzw. ökonomischen Kosten seiner Einhaltung ein sehr hohes Niveau erreichen. Diese Glaubwürdigkeit im Zeitablauf (Zeitkonsistenz) erfordert, dass die Politik sich nicht*

*nur auf Ziele festlegt, sondern gleichzeitig auch ex ante einen Mechanismus verankert, der die Erreichung dieser Ziele sicherstellt. Nur wenn eine spätere Aufweichung der Ziele glaubwürdig ausgeschlossen ist, werden private Investoren schnell die dringend erforderlichen Klimaschutz-Investitionen tätigen. Andernfalls würden verspätete oder ganz ausbleibende Investitionen die ökonomischen und politischen Kosten der Zielerreichung weiter erhöhen. Im Kern geht es bei der Etablierung eines Durchsetzungsmechanismus mithin darum, einen aus Mangel an Glaubwürdigkeit resultierenden Teufelskreis aus fehlenden Investitionen, steigenden (politischen) Kosten und damit weiteren Verlusten an Glaubwürdigkeit zu verhindern.“ (Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020, S. 9)*

## Zentrale Botschaften CO<sub>2</sub>-Bepreisung

- wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis bedeutet technologieoffener und kosteneffizienter Klimaschutz ohne unnötige Gängelung und überbordende Bürokratie
- mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis übernimmt jeder Verantwortung für seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck
- wirksame CO<sub>2</sub>-Preise lassen sich u.a. mit einer entsprechenden Verwendung der Einnahmen sozial gestalten; am besten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) wieder an uns Bürger ausschütten
- mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis halten wir unsere Reduktionsziele sicher ein und können uns somit auf die Gestaltung der Zukunft konzentrieren
- ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis schafft die so wichtige Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft

## Aktuelle Buchempfehlung

Folgendes aktuelles Buch bringt Vieles genau auf den Punkt:

Andreas Luczak: [Deutschlands Energiewende - Fakten, Mythen und Irrsinn](#), 2020

Werbetext des Verlages:

Über dieses Buch

Seit mehreren Jahrzehnten arbeitet Deutschland an der Energiewende, aber trotz gigantischer Kosten gehen die Treibhausgasemissionen hierzulande nur langsam zurück. Das Buch trägt dazu bei, die unzähligen Meldungen zur Energiewende besser einordnen zu können, und liefert Antworten auf Fragen wie diese: Wie berechtigt ist die Kritik an der bisherigen deutschen Klimapolitik? Wie sinnvoll sind Elektromobilität und Wasserstoffspeicher wirklich? Welchen Einfluss hat die Coronakrise? Warum sollte man freiwillig seine persönlichen Emissionen verringern, wenn alle anderen weitermachen wie bisher? Die Betrachtung aus verschiedenen Perspektiven ergibt viele überraschende Aspekte und räumt auf mit gut gemeinten, aber in der Realität wenig wirksamen Vorschlägen zum Klimaschutz.

Über den Autor

Andreas Luczak ist Professor für Regenerative Energien und hat als promovierter Physiker mehr als 15 Jahre lang bei Siemens die gesamte Bandbreite der von der Energiewende betroffenen Industriebranchen in verschiedensten Positionen miterlebt – von der Automatisierung ostdeutscher Braunkohlekraftwerke und der Automobilfertigung bis hin zum Aufstieg und Fall der deutschen Solarindustrie. Danach führte er als Geschäftsführer des europäischen Ablegers eines chinesisch-amerikanischen Unternehmens deren Redox-Flow-Speichertechnik in Europa ein. Seit vier Jahren lehrt er an der Fachhochschule Kiel die Themen Klimawandel, Energiewende und Speichertechnologien.



## Literaturverzeichnis

- Agora Energiewende. (2017). *Neue Preismodelle für Energie*.
- Agora Energiewende. (2018). *Neue Preismodelle für Energie*.
- Agora Energiewende. (2020a). *A Clean Industry Package for the EU*.
- Agora Energiewende. (2020b). *Klimaneutrales Deutschland*.
- Bundesministerium der Finanzen. (2015). *Das System der öffentlichen Haushalte*.
- Bundesverband Erneuerbare Energie e.V. (2020). *Vorschlag von Maßnahmen für eine kurzfristige Anpassung des Strommarktdesigns*.
- DEHSt. (2015). *Emissionshandel in Zahlen*.
- DIW. (2016). *Ergänzung des Emissionshandels: Anreize für einen klimafreundlicheren Verbrauch emissionsintensiver Grundstoffe*. Wochenbericht 27.
- DIW. (2020). *Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO<sub>2</sub>-Preis*. Politikberatung kompakt.
- DNR/FÖS. (2017). *Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende*.
- FÖS. (2014). *Umsetzung eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises in Deutschland*. Kurzstudie.
- FÖS. (2016). *Straßenverkehr im Emissionshandel – Ohne Nutzen für den Klimaschutz*. Kurzanalyse.
- Frauenhofer ISE. (2013). *Stromgestehungskosten erneuerbarer Energien*.
- IPCC. (2018). *Special Report 1.5°C. Summary for Policymakers*.
- Klenert, D., Schwerhoff, G., Edenhofer, O., & Mattauch, L. (2016). Environmental Taxation, Inequality and Engel's Law: The Double Dividend of Redistribution. *Environmental and Resource Economics*.
- Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK). (2020). *Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030 - Versteckte Risiken und Chancen der Szenarien der EU-Kommission für den Pfad zur Klimaneutralität*. Ariadne-Kurzdossier.
- Kübler, K. (2020). Klimaschutz und Energiepreise: Deutschland auf dem Weg zur „Electric Society“. *ENERGIEWIRTSCHAFTLICHE TAGESFRAGEN*, 1/2.
- Luczak, A. (2020). *Deutschlands Energiewende - Fakten, Mythen und Irrsinn*. Springer.
- McGlade, C., & Ekins, P. (07. 01 2015). The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. *nature*. doi:10.1038/nature14016
- Sargl, M., Wolfteiner, A., & Wittmann, G. (2016, June published online: 14). The Regensburg Model: reference values for the (I)NDCs based on converging per capita emissions. *Climate Policy*, pp. 1-14.
- Schrader, C. (2020). *CO<sub>2</sub>-Emissionshandel behindert freiwilligen Klimaschutz*. Abgerufen am 18. 07 2020 von <https://www.riffreporter.de/klimasocial/schrader-wirtschaft-serie-moral-co2-abgabe/#Experiment>
- Swiss Federal Office of Energy. (2016). *Social Cushioning of Energy Price Increases and Public Acceptability*.
- UBA. (2014). *Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor*.
- UBA. (2016). *CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren für fossile Brennstoffe*.
- UBA. (2017a). *Entwicklung der spezifischen Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 bis 2015*.
- UBA. (2017b). *Klimaschutz im Stromsektor 2030 – Vergleich von Instrumenten zur Emissionsminderung*.
- UBA. (2020). *Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten - Kostensätze - Stand 12/2020*.
- UBA/FÖS. (2018). *Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien im Kontext des Klimaschutzes und ihrer zunehmenden Bedeutung über den Stromsektor hinaus*.
- Urban, H. (2021). *Speicher im Netz - und Ihre Rolle im Störfall*. Von [https://www.smart-power.net/downloads/netzprobleme-januar-2021\\_zusammenfassung.pdf](https://www.smart-power.net/downloads/netzprobleme-januar-2021_zusammenfassung.pdf) abgerufen
- Wiegand, D., Sargl, M., Doerenbruch, K., Wittmann, G., & Wolfsteiner, A. (2 2021). Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESP-Modell am Beispiel der EU. *Wirtschaftsdienst*, S. 127 - 133.

WWF Deutschland. (2014). *Der europäische Emissionshandel in der Krise, Chancen und Grenzen unilateraler CO<sub>2</sub>-Mindestpreise*.

## Boxenstopp

### «Markt»: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?

Hier wird von „Markt“ gesprochen, wenn sich das Ergebnis – alles was am Ende gekauft wird, welche Ressourcen wo und wie eingesetzt wurden etc. – auf freie individuelle Entscheidungen (im Gegensatz zu kollektiven Entscheidungen bzw. staatlichen Entscheidungen; Extremfall: Planwirtschaft) zurückführen lässt. Die Marktpreise spiegeln dann grundsätzlich alle in der gesamten Wertschöpfungskette in Euro und Cent angefallenen Kosten für Arbeit, Material, Transport etc. wider. Der Endverbraucher zahlt also in diesem Sinne ökonomisch wahre Preise. Diese Preise und der Wettbewerb sorgen auch dafür, dass die Produkte und die Produktionsweisen sich durch Innovationen ständig verbessern und kostengünstiger werden. Auch wenn es aus unterschiedlichen Gründen nirgendwo zu 100% einen solchen Markt gibt, sind reale Märkte eine der wichtigsten Quellen für Wohlstand und Wohlfahrt der Bürger. Aber Märkte versagen auch systemisch: Die Atmosphäre ist zum Beispiel ein Gemeingut. Niemand schreibt eine Rechnung, wenn man die Atmosphäre für seine Zwecke (als Müllhalde) nutzt. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der Externalisierung bzw. Sozialisierung von Kosten.

Nun kann man an den Einzelnen appellieren, er möge doch die Folgen seines Tuns mitbedenken. Der Einzelne wird damit aber oft überfordert sein: Er würde z.B. durch den Verzicht auf eine Autofahrt konkret etwas verlieren; aber der Nutzen für das Klima ist nicht messbar. Unternehmen können dadurch Wettbewerbsnachteile haben. Auch fehlen dem Einzelnen oft ausreichende Informationen darüber, was aus Sicht des Klimaschutzes die bessere Entscheidung ist. Dem Einzelnen können auch die Möglichkeiten fehlen, wenn die passende Infrastruktur (noch) fehlt. Deshalb muss der Staat bzw. müssen wir als Gesellschaft über kollektives Handeln eingreifen. Die Frage ist nur: Mit welchem Instrumentarium? Dabei können wir uns mit Preisen, die auch die ökologische Wahrheit sagen, die Vorteile von Marktmechanismen für den Klimaschutz zu Nutze machen.

*Box 1: Markt – Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?*

### Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?

Wenn man es genau nimmt, müsste man „umweltbewusstes Handeln“ in der Spalte „Markt“ einordnen (siehe Abbildung 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich), weil ja individuelle Entscheidungen (ohne staatliche Rahmensetzung) dann zu Klimaschutz führen. Es ist interessant, dass auch das linke politische Spektrum sehr auf umweltbewusstes Handeln und damit eigentlich auf eine Marktlösung setzte. Damit ging (auch) das linke politische Lager den sogenannten Neoliberalen auf den Leim, die sagen: der Markt könne alle Probleme allein lösen. Das rechte politische Spektrum setzte sehr darauf, dass der technische Fortschritt aus sich heraus die Lösung sei. Beide Lager setzten also eher auf eine „Marktlösung“ und waren sich damit ähnlicher als sie es selbst glaubten. Zum Glück sind beide politischen Lager in Bewegung gekommen. An verschiedenen Stellen dieses Papiers wird gezeigt, dass der Markt (ob über umweltbewusstes Handeln oder technischen Fortschritt) systemisch dabei versagt, für ausreichenden Klimaschutz zu sorgen. Wir brauchen am Ende die erforderlichen politischen Rahmensetzungen – also den Staat. Die Herausforderung besteht darin, für diese politischen Rahmensetzungen nachhaltig politische Mehrheiten an der Wahlurne zu generieren.

*Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?*

Bei den **EU-Flottengrenzwerten** für die Automobilindustrie treten u.a. folgende **Probleme** auf:

- Die tatsächliche Fahrleistung fließt nicht mit ein. Im Extremfall freuen wir uns, dass unser Neufahrzeug weniger verbraucht und wir fahren einfach mehr (Reboundeffekt).
- Der Flotten-CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist eine theoretische Größe, die mit dem tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß wenig zu tun haben kann, wie die letzten Jahre bei Stickoxiden (Dieselskandal) gezeigt haben.
- Für Elektrofahrzeuge gibt es „Supercredits“ (Mehrfachanrechnung) obwohl Elektroautos beim derzeitigen Strommix mit einem hohen Anteil an Kohlestrom fahren. Durch das Einstreuen von Elektroautos in das Produktportfolio kann man auch weiterhin schwere Spritschlucker verkaufen.
- Ein SUV-Hybrid wird mit einem völlig unrealistischen 50%-Strombetriebsanteil mit Nullemissionen verrechnet.
- Die beschlossenen Flottengrenzwerte sind rein technologisch allein mit Verbrennungsmotoren bei Einsatz fossiler Brennstoffe nicht mehr erreichbar. Daher müssen die Hersteller andere Technologien quersubventionieren, um die Grenzwerte einzuhalten. So werden sie z.B. beim Verkauf von E-Autos Verluste in Kauf nehmen. Dabei kann es zu massiven Fehlanreizen kommen. Wäre es nicht besser: die Hersteller würden mit fossilärmerer und bald fossilfreier Mobilität Geld verdienen, weil diese aufgrund einer wirkamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung schlicht nachgefragt wird?
- Die deutschen Hersteller von Premiumautos nehmen massiv politisch Einfluss auf die Festlegung der Grenzwerte, weichen diese auf und verschieben sie in die Zukunft. Flottengrenzwerte sind politisch leicht angreifbar, da der Anteil, den der Verkehr an der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bringen soll, politisch bestimmt wird und man immer sagen kann: „das können wir technisch nicht mehr schaffen; sollen doch die anderen Sektoren mehr machen“. Die letzte deutliche Verschärfung der Flottengrenzwerte war politisch wohl nur möglich, weil die Autolobby durch den Dieselskandal stark geschwächt war.
- *„Die Regulierung setzt keinen europäischen Einheitswert, sondern berücksichtigt grundsätzlich die unterschiedlichen Produktpaletten der Konzerne. So muss nicht jeder einzelne Hersteller den europäischen Gesamtflottenwert von 95 g/km (...) einhalten. Vielmehr wird für jeden Hersteller ein spezifischer Grenzwert errechnet, der auf dem durchschnittlichen Fahrzeuggewicht der Herstellerflotten beruht. Im Durchschnitt aller Hersteller ist damit statistisch sichergestellt, dass der europäische Flottenwert erreicht wird.“* (Quelle: [VDA](#))  
Diese Regelung versucht zu vermeiden, dass Premiumhersteller gegenüber Produzenten, die eher Kleinwagen herstellen, benachteiligt werden. Vom Grunde her nachvollziehbar. Aber wenn das Gewicht der Fahrzeuge miteinfließt, kann dies zu Fehlanreizen führen (siehe Zunahme SUVs). Außerdem kann man skeptisch sein, ob tatsächlich die Einhaltung der 95 g im EU-Durchschnitt damit sichergestellt werden kann. Statistischer Klimaschutz hilft uns wenig.
- Wenn die Kunden z.B. weiterhin SUVs kaufen wollen, könnten die Hersteller „kühl“ kalkulieren, ob sich Strafzahlungen wegen Nichteinhaltung des Flottengrenzwertes nicht trotzdem rechnen.

Daher stellt sich die Frage, ob man mit Grenzwerten die Dekarbonisierung der Mobilität erreichen kann. Besser wäre es, das Problem an der Wurzel zu packen und alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wirksam zu bepreisen.

**Homo oeconomicus**

Der „**homo oeconomicus**“ ist eine Kunstfigur – eine sehr starke Vereinfachung der Realität - in der theoretischen Volkswirtschaftslehre (Neoklassik). Vereinfachungen sind in Modellen sinnvoll, solange die Prognosen auf der Grundlage dieser Modelle die Wirklichkeit noch ausreichend treffen. Ein Beispiel ist das menschliche Auge. Aufgrund der Informationen, die das Auge unserem Gehirn liefert, entsteht in unserem Kopf ein Modell der Wirklichkeit, das die Realität sehr stark vereinfacht. Und trotzdem kommen wir mit diesem Modell zurecht.

Volkswirtschaftliche Modelle prognostizieren, dass aufgrund externer Effekte zu wenig Klimaschutz betrieben werden wird. Diese Prognose ist schon einmal nicht falsch. Außerdem ergibt sich in diesen Modellen, dass selbst bei altruistischen Motiven ein signifikanter individueller Beitrag zum Klimaschutz individuell nicht rational sei. Damit wird eine wesentliche Ursache für die Kluft zwischen vorhandenem relativ hohem Umweltbewusstsein in unserer Gesellschaft und tatsächlichem umweltbewussten Handeln herausgearbeitet. In den Modellen kann diese Kluft zwischen individueller Rationalität und kollektiver Rationalität durch die Internalisierung der externen Effekte durch eine entsprechende Bepreisung von CO<sub>2</sub> geschlossen werden. Jetzt stellt sich die Frage, ob die Tatsache, dass der Mensch nicht zu 100% ein „homo oeconomicus“ ist, diese „Prognose“ zu Nichte macht. Man kann wohl davon ausgehen, dass bereits heute umweltbewusst handelnde Menschen nach einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht signifikant weniger umweltbewusst handeln werden (kein „Ablasshandeleffekt“). Bei Menschen, bei denen eine große Kluft zwischen Bewusstsein und Handeln besteht, wird sich diese Kluft schließen. Die meisten Menschen, bei denen schon das Bewusstsein für das Problem fehlt, werden trotzdem weniger CO<sub>2</sub> verursachen, weil es sich einfach rechnet. Wenn diese Menschen allerdings die politische Mehrheit stellen, wird es mit jeder wirksamen Klimaschutzpolitik schwierig. Eine kleine Minderheit, die jeglichen Klimaschutz ablehnt und es sich leisten kann, würde bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung mehr emittieren („Trotzreaktion“). Damit würden sie aber im schlimmsten Fall nur für höhere Einnahmen bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung sorgen. Die Einhaltung unserer Klimaziele könnte diese Minderheit nicht verhindern.

In volkswirtschaftlichen Modellen werden zur Vereinfachung oft **vollkommene Märkte** angenommen. Das bedeutet aber nicht, dass die gezeigten Vorteile nur auf vollkommenen Märkten (die es in der Realität nicht gibt) auftreten. Im Vergleich zu anderen Instrumenten bleibt i.d.R. der komparative Vorteil auch auf unvollkommenen Märkten erhalten.

*Box 4: Homo oeconomicus – wer ist das?*

**CO<sub>2</sub>-Abgabe vs. ETS**

In Fachkreisen und auch in der interessierten Öffentlichkeit gab es in den letzten Jahrzehnten teilweise einen erbitterten Streit zwischen ETS- und Abgabebefürwortern. Man konnte diesen Streit auch als „**Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten**“ bezeichnen. Auf sachlicher Ebene wurde vorgetragen, dass ein **ETS ökologisch zielgenauer** sei und eine **Abgabenlösung** für die Wirtschaft mehr **Planungssicherheit** böte, wenn der Staat einen längerfristigen Anhebungspfad festlegt. Das mit der höheren Planungssicherheit wäre vor 20 – 30 Jahren tatsächlich ein wichtiger Punkt gewesen. Heute müssen wir so schnell und so drastisch die CO<sub>2</sub>-Emissionen senken, dass dieser Vorteil sich fast in Luft aufgelöst hat. Heute müsste der Staat sagen, wir passen eine CO<sub>2</sub>-Abgabe jährlich so an, dass wir uns auf dem politisch beschlossenen Reduktionspfad befinden bzw. ein verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget einhalten. Ein über Jahre festgelegter Anhebungspfad ist heute nicht mehr sachgerecht. Heute könnte man sich fragen, was sich politisch einfacher durchhalten lässt: Die Festlegung einer Emissionsmenge für einen bestimmten Zeitraum in einem ETS oder die jährlich neu auszuhandelnde Anhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe?

In aktuellen Verhaltensstudien (Schrader, 2020) wird gezeigt, dass bei einer **CO<sub>2</sub>-Abgabe höhere freiwillige Beiträge zum Klimaschutz** zu erwarten sind als in einem ETS, da in einem ETS freiwillige (zusätzliche) Beiträge eher verpuffen können. Geht man davon aus, dass „freiwilliger Klimaschutz“ Priorität haben sollte, kommt man zum Ergebnis, dass eine CO<sub>2</sub>-Steuer besser ist als ein ETS, weil ein ETS freiwilligen Klimaschutz nicht fördert.

Wir stehen aber heute an einem Scheideweg. Wir müssen uns gesellschaftlich darüber im Klaren werden, dass jetzt der Zeitpunkt gekommen ist für einschneidende politische Rahmensetzungen, die uns massentauglich zu Klimaschutz zwingen. Mit Freiwilligkeit ist die Herausforderung einfach nicht zu schultern und wenn wir weiterhin zu sehr auf dieser Ebene diskutieren, erhöht dies die Gefahr, dass wir an der Herausforderung scheitern.

Dabei müssen die einschneidenden politischen Rahmensetzungen keine Ökodiktatur bedeuten. Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Berpreisung (ETS oder Abgabe) können wir die notwendige „Gängelung“ von uns Bürgern minimieren und mit einer Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen (Klimadividende) können wir für Gerechtigkeit und Akzeptanz sorgen.

Was wir jetzt brauchen, ist eine politische Mehrheit für eine einschneidende politische Rahmensetzung und da sind sowohl Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft noch weit davon entfernt auf der angemessenen Ebene über die Herausforderung zu sprechen, wie auch diese Studien zeigen. Nicht „Freiwilligkeit“ darf jetzt im Mittelpunkt stehen, sondern Wirksamkeit. Wir brauchen „Freiwilligkeit“ in dem Sinne, dass wir Wähler wirksamen Klimaschutz an der Wahlurne legitimieren. Das jetzt der entscheidende Punkt.



**Mythos „Nutzer-Eigentümer-Dilemma“?**

Bei **Mietwohnungen** wird oft auf das **Nutzer-Eigentümer-Dilemma** hingewiesen [vgl. (UBA, 2014)]. Damit ist gemeint, dass es für Vermieter wenig Anreize gäbe, den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren, da den Nutzen nur der Mieter habe.

Aber ist das wirklich eine Besonderheit bei Mietwohnungen? Wenn durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung z.B. die Produktion eines Fernsehers teurer wird, dann wird der Produzent versuchen, diese höheren Kosten auf seinen Preis draufzuschlagen. Wenn ein anderer Hersteller es schafft, CO<sub>2</sub> bei der Produktion einzusparen und die Kosten dafür niedriger sind als die CO<sub>2</sub>-Kosten, dann hat dieser einen Wettbewerbsvorteil und kann seinen Fernseher günstiger anbieten. Genau darum geht es bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Der Käufer eines Fernsehers hat also keinen direkten Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Intensität der Produktion. Das regelt der Preis. Bei Mietwohnungen ist das Produkt eine „warme Wohnung“. Bei einem funktionierenden Markt haben die Vermieter also einen Anreiz, sinnvolle energetische Sanierungen durchführen, da sie dann eine günstigere Warmmiete anbieten können. Aber der Mietmarkt hat natürlich seine Besonderheiten: (1) Wir wollen aus **sozialen Gründen nicht**, dass Mieter aufgrund steigender Nebenkosten zu oft (in eine Wohnung mit günstigeren Nebenkosten) **umziehen** müssen. (2) In vielen Städten können derzeit die Vermieter jede Miethöhe aufgrund eines eklatanten **Mangels an bezahlbaren Wohnungen** durchdrücken. Allerdings wird bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung den Vermietern bei einem Neubau oder einer anstehenden Sanierung nicht egal sein, wie hoch die Warmmiete in Zukunft sein wird: sie müssen ja mittelfristig (hoffentlich) damit rechnen, dass sie auch mal wieder in einem Preiswettbewerb stehen.

Da Investitionen in Gebäude zur Verringerung des Wärme- und Kältebedarfs sehr lange gebunden sind (Gefahr: **Lock-in-Effekt**), ist es hier wichtig, heute noch mit Auflagen und Subventionen zu arbeiten. Das darf aber nicht davon abhalten, eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung einzuführen und für ausreichend bezahlbare Wohnungen zu sorgen, um auch hier Wettbewerb um die besten Lösungen zu ermöglichen.

Im Rahmen der Einführung des nationalen Emissionshandels wird nun diskutiert, wer die zusätzlichen **CO<sub>2</sub>-Kosten** tragen soll: der **Mieter** oder der **Vermieter**. Wie oben dargestellt, wäre bei einem funktionierenden Wohnungsmarkt klar, dass letztendlich der Mieter entsprechende Kosten (wie alle Kosten der Vermietung einschließlich eines angemessenen Gewinns) tragen muss. Um auch in einem (noch) nicht funktionierenden Mietmarkt dem Vermieter ausreichende Anreize zu energetisch sinnvollen Maßnahmen zu geben, kann es übergangsweise sinnvoll sein, die Umlagefähigkeit von CO<sub>2</sub>-Kosten zu begrenzen. Allerdings wird dies nicht verhindern können, dass der Vermieter diese Kosten dann mittelfristig auf die Kaltmiete aufschlägt. An der Schaffung ausreichend bezahlbaren Wohnraums führt also nichts vorbei. Mit der **Klimadividende** (siehe S. 26) und einer entsprechenden Anpassung des **Wohngeldes** (siehe S. 39) würde für Geringverdiener und Familien sich die soziale Problematik steigender Nebenkosten durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung entscheidend entschärfen lassen. Gegenüber „starken Schultern“ muss die Politik darum werben, auch Verschlechterung zu akzeptieren. Sicher keine einfache Aufgabe, wenn man Wahlen gewinnen will.

In den Medien wird oft von teuren **energetischen Sanierungen** berichtet, bei denen die daraus folgende **Mieterhöhung** in keinem Verhältnis steht zu den eingesparten Energiekosten. Dabei gilt es Folgendes zu unterscheiden: Durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis würde sich die Rentabilitätsrechnung in vielen Fällen anders darstellen. Die Investitionen für eine energetische Sanierung müssen grundsätzlich der Mieter tragen (auch, wenn das teilweise anders kolportiert wird). Die Frage ist nur, über welchen Zeitraum. Der Vermieter wird nur dann u.U. auf einen Teil seines Gewinns verzichten, um die energetische Sanierung zu finanzieren, wenn beim Angebot von Wohnungen ein starker Wettbewerb besteht. Davon sind wir in den Ballungsräumen derzeit leider weit entfernt. Dass in manchen Fällen die energetische Sanierung in keinem Verhältnis zum Nutzen steht, kann auch an den starren und immer komplexer werdenden Regeln des Gesetzgebers liegen. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis wäre da viel flexibler.

Zurzeit nutzen Vermieter oft die **Modernisierungsumlage**, um auf Dauer höhere Mieten erzielen zu können. Nach den bestehenden Regeln können Vermieter einen bestimmten Prozentsatz der Kosten einer Modernisierung auf die Miete umlegen. Bis 2019 waren es 11%; jetzt sind es 8%. Das bedeutet, dass sie die Modernisierungskosten nach gut 12 Jahren ( $100/8 = 12,5$ ) refinanziert haben und auch danach die Miete auf dem hohen Niveau bleiben kann. Die Modernisierung wird also oft nur durchgeführt, um Bestandsmieten drastisch erhöhen zu können. Dem muss der Gesetzgeber einen Riegel vorschieben.

Dass **genug bezahlbare Wohnungen** für Familien und Geringverdiener vorhanden sind, das ist eine eigenständige **sozialpolitische Aufgabe**, die mit Instrumenten wie sozialer Wohnungsbau, kommunaler Wohnungsbau, Wohngeld, spezielle KfW-Kredite. etc. gelöst werden muss. Der Verzicht auf sinnvolle energetische Sanierung ist langfristig keine gute Sozialpolitik.

Das Problem ist also nicht unbedingt das sogenannte „Nutzer-Eigentümer-Dilemma“, sondern aus anderen Gründen können zusätzliche staatliche Eingriffe bei Mietwohnungen sinnvoll sein.

**Mythen Automobilindustrie:**

- (1) Es wird immer wieder geäußert, dass die (deutsche) **Automobilindustrie** bestimmte Entwicklungen **verschlafen** habe. Dem kann entgegnet werden: Die Automobilindustrie muss ihre Produkte unter realistischen Annahmen entwickeln und Autos auf den Markt bringen, die sie auch verkaufen kann. Und lange war es nicht realistisch, dass die Politik beim Klimaschutz und insbesondere bei der Mobilität wirklich ernst macht. Daher haben eher wir als Gesellschaft es „verschlafen“, der Automobilindustrie klare Vorgaben zu machen, was sie in Bezug auf CO<sub>2</sub> erreichen muss. Diese Ziele müssen gesellschaftlich gesetzt werden. Das ist nicht originäre Aufgabe der Wirtschaft und das kann sie am Ende auch nicht leisten, wenn sie in einem funktionierenden Wettbewerb steht. Wenn Verantwortlichkeit nicht dort verortet wird, wo sie tatsächlich liegt, dann kann das zu [Verantwortungsdiffusion](#) führen. Dies bedeutet, die Politik konnte sich viel zu lange hinter Appellen an umweltbewusstes Handeln an Verbraucher und Unternehmen verstecken und musste sich nicht selbst die Finger verbrennen.
- (2) Ein zweiter Mythos ist: Es gäbe ein **Henne-Ei-Problem** bei der **Ladeinfrastruktur**. In der Debatte wird dabei der Eindruck erweckt, der Staat sei zuständig für eine ausreichende (öffentliche) Ladeinfrastruktur. Auch hier gilt: Wir als Gesellschaft haben der Automobilindustrie nicht klar genug gesagt, wo wir mit den CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Mobilität hinwollen. Wenn wir mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis klar vorgeben, wie die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen (nicht nur die theoretischen wie bei Flottengrenzwerten; s.a. Box 3: Problematische EU-Flottengrenzwerte) sinken sollen, dann wird der Markt selbst für eine entsprechende Ladeinfrastruktur sorgen in dem Ausmaß, wie Batterie-E-Fahrzeuge tatsächlich sinnvoll sind. Natürlich muss der Staat durch passende rechtliche Rahmenbedingungen die Wirtschaft dabei unterstützen bzw. keine Steine in den Weg legen.
- (3) Legendär ist der Einfluss der **Autolobby** in Deutschland auf die Politik. Dieser Einfluss lässt sich einerseits sachlich darin begründen, dass die Automobilbranche ein wichtiger Wirtschaftszweig in Deutschland ist. Andererseits hat dies wohl auch mit der großen Affinität der Deutschen zum Auto zu tun. Das Branchen ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen, ist an sich noch kein Problem. Ein Problem wird daraus, wenn das Primat der Politik bzw. die letztendliche Rahmensetzung durch die Gesellschaft im Sinne des Gemeinwohls verloren geht. Die Politik muss am Ende mehr Respekt vor dem Wähler als vor dem Lobbyisten haben. Dafür brauchen wir aufgeklärte Wähler und Politiker, die gegenüber dem Bürger offen über die unterschiedlichen Interessen und die Notwendigkeit einschneidender politischer Entscheidungen kommunizieren. Durch den Dieselskandal hat die Autolobby an Einfluss verloren. Das ist gut, wenn die Autolobby dadurch weniger Partikularinteressen durchdrücken kann. Das kann aber auch schlecht sein, wenn sie dadurch berechnete Interessen auch im Sinne des Gemeinwohls nicht mehr ausreichend einbringen kann.

*Box 7: Mythen Automobilindustrie***EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben wir einen „Dimmschalter“ für unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen: Ökonomisch effizient, ökologisch effektiv, technologie- und lebensstiloffen. Trotzdem werfen wir weiter mit Steinen auf einzelne Glühlampen. Manchmal treffen wir eine und dann gehen an anderer Stelle zwei neue an. Es ist wie ein Kampf mit der Hydra.

Mit einem EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen, würden wir die *Steinzeit im Klimaschutz* hinter uns lassen. Aber wir müssen uns dann auch warm anziehen. Instrumente, die tatsächlich wirken, werden auch heftige Reaktionen von denen hervorrufen, die sich anpassen müssen. Das könnte jedoch früher oder später das Schicksal jedweder wirksamen Klimaschutzpolitik sein. Wobei man natürlich bei einem undurchschaubaren Instrumentenmix auf eine Verneblungstaktik setzen kann. Wie weit eine solche Taktik bei der Größe der Herausforderung trägt, dieser Frage sollten wir uns stellen.

*Box 8: Steinzeit Klimaschutz hinter uns lassen*

Das EEG stellt kein nachhaltiges **Strommarktdesign** dar:

- Probleme EEG-Umlage
  - Gefahr Anstieg der EEG-Umlage
    - Sinkende Börsenstrompreise führen zum Anstieg der EEG-Differenzkosten. Gründe für sinkende Börsenstrompreise können sein:
      - Corona-Nachfrageeinbruch
      - Mehr EEG-Strom, der für jeden Preis verkauft werden muss
      - Vermehrt negative Strompreise aufgrund mangelnder Flexibilität bei der EEG-Einspeisung
    - Basis für EEG-Umlage kann sich verringern
      - Durch Zunahme privilegierten Stromverbrauchs. Die EEG-Umlage wurde in 2006 auf 425 TWh verteilt; heute sind es nur noch 354 TWh.
        - Industrieausnahmen
        - Teilweise Befreiung Eigenverbrauch
        - Produktion grüner Wasserstoff
      - Durch Rückgang Stromverbrauch (siehe Corona-Krise)
  - EEG-Umlage behindert Innovationen
    - Produktion von Wasserstoff
    - Sinnvolle Selbsterzeugung und Eigenverbrauch
    - [Mieterstrom](#)
    - Sektorkopplung: Sinnvoller Einsatz von Strom bei Mobilität und Wärme
    - ...
- Das EEG ist keine Dauerlösung
  - Systemkosten EE können dauerhaft über fossilen liegen (zur Verdeutlichung siehe Abbildung 2). Dies würde bedeuten, dass die Stromproduktion auf Dauer zu großen Teilen und irgendwann zu 100% über Subventionen laufen müsste.
  - Das EEG führt zu widersinnigen Ergebnissen bei steigendem Anteil von EE:
    - Es würde dableiben, dass die Übertragungsnetzbetreiber einen Großteil (und irgendwann 100%) des in Deutschland erzeugten Stroms an der Strombörse verkaufen.
    - Bei 100% EE-Strom würden dann die „Differenzkosten“ nur noch auf EE-Strom umgelegt.
  - Anlagenbetreiber mit garantierten Einspeisevergütungen haben keinen Anreiz für
    - Systemdienlichkeit (Rück- bzw. Hochfahren der Einspeisung aufgrund schwankender Nachfrage)
    - [Systemdienstleistungen](#) in Kombination mit Speichern – z.B. Angebot von [Primärregelleistung](#)
    - Produktion von grünem Wasserstoff
    - Allgemein: Speicherung überschüssigen Stroms
    - ...

Die Politik hat natürlich die Probleme beim EEG erkannt und hat mit einer immer weiteren Ausdifferenzierung des EEG versucht gegenzusteuern. Man kann langsam den Überblick über die Verästelungen des EEG verlieren.

Das EEG wird nicht mehr notwendig sein, wenn sich EE-Strom und Speicher auch ohne Subventionen rechnen. Dies kann geschehen durch

1. technischen Fortschritt (Rückgang der Kosten); auf Spekulationen sollten wir uns aber nicht verlassen.
2. Verbot der Nutzung fossiler Brennstoffe. Über Verbotstermine lässt sich allerdings die Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> nur schlecht abbilden.
3. einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis. Mit dem ETS haben wir bereits das passende Instrument. Wir müssen „nur“ noch den ETS mit einem Paris-kompatiblen Emissionspfad unterlegen.

*Box 9: EEG stellt kein nachhaltiges Strommarktdesign dar*

## Index

Automobilindustrie Mythen .....	60
Border adjustment .....	37, 49
Brennstoffemissionshandel .....	42
Carbon Contracts-for-Difference .....	48
Carbon Leakage .....	22, 37, 49
CO <sub>2</sub> -Abgabe .....	26, 33, 41, 58
CO <sub>2</sub> -Abgabe (Def.) .....	14
CO <sub>2</sub> -Steuer (Def.) .....	14
CO <sub>2</sub> -Steuer (Grundgesetzänderung notwendig?) .....	41
Doppelte Dividende .....	31
Durchsetzungsmechanismus .....	49
EEG-Differenzkosten .....	34, 35, 46, 61
Emissionshandel .....	16, 26, 46, 48
Emissionshandel (Ausweitung) .....	14, 19, 24, 43, 44, 45, 49, 60
Emissionshandel (Def.) .....	14
Emissionshandel (EU-ETS Def.) .....	16
Emissionshandel (EU-ETS Reform 2019) .....	17
Emissionshandel (EU-ETS) .....	14, 16, 17, 41, 43
Emissionshandel (Kohleausstieg) .....	43
Emissionshandel (Mindestpreis) .....	18, 38, 41
Emissionshandel (nEHS) .....	24, 42, 44
Externe Effekte .....	7, 55
Externe Kosten .....	14
Flottengrenzwerte .....	56
Gelbwesten .....	38
Grenzvermeidungskosten .....	21
Homo oeconomicus .....	57
Individuell rational .....	7
Klimadividende .....	9, 13, 38, 40, 42, 44, 45, 49, 51, 59
Klimadividende (Alternativen) .....	31
Klimadividende (Def.) .....	26
Klimadividende (Umsetzung) .....	28
Kohleausstieg .....	43, 45
Kosteneffizienz .....	7, 11, 12, 21, 45
Level playing field .....	48
Lock-in-Effekt .....	21, 48, 59
Markt .....	55
Marktstabilitätsreserve .....	17
Mieterstrom .....	61
Mobilitätsgeld .....	39
Modernisierungsumlage .....	59
NDCs .....	18
Nutzer-Eigentümer-Dilemma .....	59
Reboundeffekt .....	10
Sektorkopplung .....	21, 33
Soziales Dilemma .....	7
Technologieoffenheit .....	8, 12, 47, 48
Verantwortungsdiffusion .....	60
Wohngeld .....	39