



#SozialerKlimaschutz (Teil 2/4)

CO₂-Preis: Lenkungswirkung steigern, Sozialverträglichkeit sichern

CO₂-Preis: Lenkungswirkung steigern, Sozialverträglichkeit sichern

Die Lenkungswirkung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) ist bei dem geplanten Preispfad zu schwach, um einen größeren Beitrag zum Erreichen der Klimaziele in den Sektoren Gebäude und Verkehr zu leisten. Der CO₂ Preis muss daher angehoben werden und stärker steigen. Ein sozialer Ausgleich ist nötig und möglich.

Von Florian Zerzawy und Christian Fischle

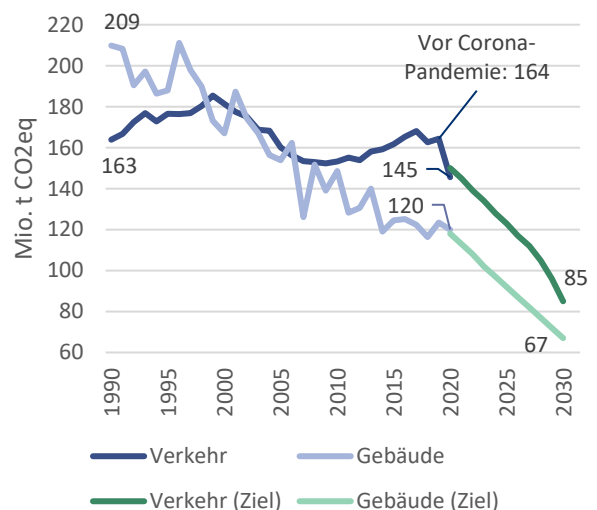
Was bislang beschlossen ist: CO₂-Preisfad im BEHG bis 2026

Ende 2019 beschloss die Bundesregierung das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Seit dem 1. Januar 2021 gibt es in den Sektoren **Wärme und Verkehr** einen **CO₂-Preis auf fossile Brennstoffe**. Er beträgt zunächst **25 Euro/t** und wird bis **2025** auf **55 Euro/t** steigen. Für das Jahr 2026 wurde ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro/t festgelegt als Übergang zu einer reinen Mengenbegrenzung mit freier Preisbildung ab 2027. Ab diesem Zeitpunkt soll der CO₂-Preis allein anhand von Knappheiten über den Markt bestimmt werden, dabei soll die Menge der ausgegebenen Zertifikate regelmäßig gesenkt werden. Mit dieser Regelung werden die externen Kosten der CO₂-Emissionen teilweise internalisiert damit die Lasten verursachergerecht getragen werden. Somit wird ein Anreiz gesetzt sich klimafreundlicher zu verhalten, so dass Treibhausgasemissionen verringert werden. Das ist **dringend nötig**, denn in den Bereichen **Gebäude und Verkehr** gab es in den letzten Jahren nur **geringe Emissionsminderungen**. Der Gebäudebereich hat das Klimaziel 2020 deshalb auch verfehlt, und im Verkehr wurde das Ziel nur aufgrund des temporären Rückgangs durch die Corona-Pandemie knapp erreicht. Bis 2030 müssen sich die Emissionen in beiden Sektoren auf 67 Mio. t pro Jahr (Gebäude) bzw. 85 Mio. t pro Jahr (Verkehr) gegenüber 2019 nahezu halbieren (siehe Abbildung 1).

Berechnungen zeigen, dass der CO₂-Preisfad wie er derzeit gilt nur eine begrenzte Wirkung auf das Erreichen der Klimaziele haben wird (Öko-Institut u. a. 2020):

- Insgesamt wird der Effekt auf 30 Mio. t CO₂-Einsparungen bis 2030 geschätzt, davon 6 Mio. t im Verkehrssektor, 22,6 Mio. t im Gebäudebereich und 1,2 Mio. t in der Industrie
- Zusätzliche 48 Mio. t CO₂-Einsparung sind durch den „Türöffner-Effekt“ bei der Gebäudesanierung zu erwarten.

Abbildung 1: Tatsächliche und im Klimaschutzgesetz festgelegte Jahresemissionsmengen



Quelle: UBA, Eigene Darstellung

Auch die weiteren beschlossenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Klimaziele 2030 zu erreichen (Öko-Institut u. a. 2020).

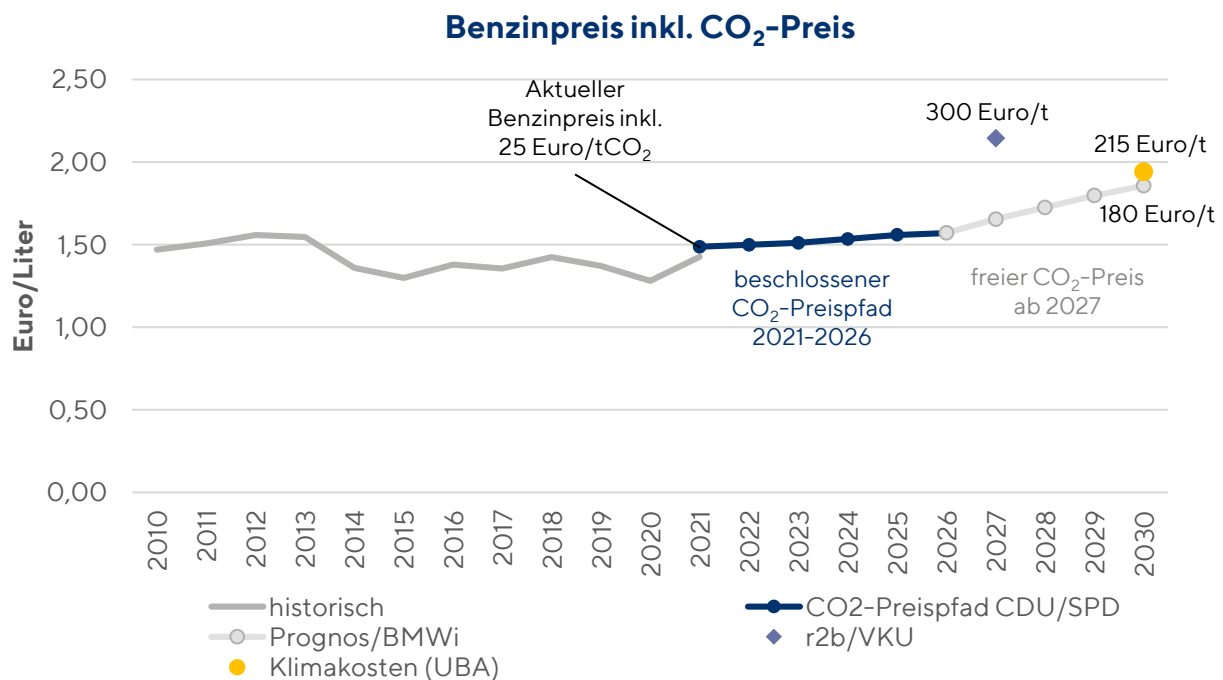
Die **Lenkungswirkung** hängt entscheidend von der **Höhe des CO₂-Preises** und den **Anpassungsreaktionen** von Wirtschaft und Bevölkerung ab. Die sog. Preiselastizität drückt die relative Änderung der Nachfrage bei einer Preisänderung aus, also um wieviel Prozent die CO₂-Emissionen abnehmen würden, wenn der CO₂-Preis um ein Prozent ansteigen würde. Studien zeigen, dass ein **klar kommunizierter und langfristiger Anstieg** des CO₂-Preisfadens zu **höheren Elastizitäten** führt (Li u. a. 2012; Zimmer/Koch 2017). Berechnungen zeigen jedoch, dass die Maßnahmen des Klimaschutzprogramm 2030 (Stand Januar 2020) nicht ausreichen werden, um die Umweltziele zu erreichen (Öko-Institut u. a. 2020).

Was nötig ist: Schnellerer und steilerer Anstiegspfad

Durch den CO₂-Preis erhöhten sich die Energiepreise zu Jahresbeginn für Heizöl um 7,9 ct/l, Benzin um 6,9 ct/l und Diesel um 7,8 ct/l (Öko Institut e.V. 2021). Erdgas wurde um 0,6 ct/kWh teurer. Die **zusätzlichen Kosten** liegen damit bisher **im Rahmen der regelmäßigen Preisschwankungen** auf dem Energiemarkt (siehe Abbildung 2). Er war im Jahr 2012 ohne CO₂-Preis bereits höher als mit CO₂-Preis-Pfad bis 2026. Dies zeigt, dass die aktuelle Regelung weder für eine vollständige Internalisierung der Klimakosten reicht noch die historischen Marktpreise ohne CO₂-

Preis übersteigt. Um die künftigen **Klimaschadenskosten** vollständig zu decken, schlägt das Umweltbundesamt eigentlich bereits **2020** einen CO₂-Preis von **195 Euro/t** und eine Erhöhung auf **215 Euro/t** bis zum Jahr 2030 vor (UBA 2020). Der Benzinpreis läge dann bei knapp 2 Euro pro Liter. Werden zukünftige Schäden nicht geringer, sondern gegenüber heutigen Schäden gleichgewichtet, ergibt sich im Jahr 2030 sogar ein Kostensatz von 700 Euro/t CO₂.

Abbildung 2: Entwicklung von Benzinpreis inkl. CO₂-Preis

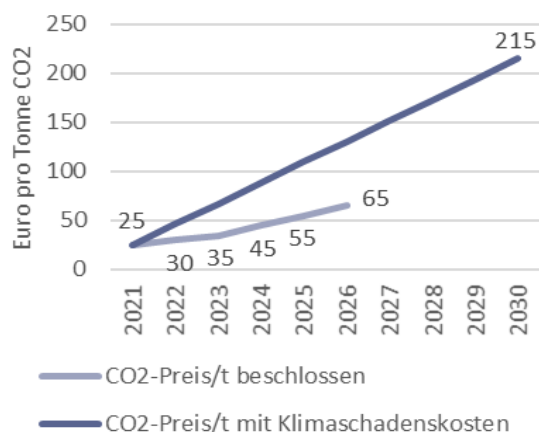


Quelle: eigene Darstellung

Damit wird klar, dass der **derzeitige CO₂-Preisfad zu niedrig** ist, um die entstehenden Kosten zu internalisieren. Gleichzeitig sind die **Vermeidungskosten** in den Sektoren Wärme und Verkehr oft **hoch**. Sie beschreiben die Kosten, welche für die Vermeidung einer Tonne CO₂ anfallen. Die Vermeidungskosten steigen je ambitionierter das Reduktionsziel ist und umso näher man diesem Ziel kommt. (BCG/Prognos 2018). Die neue Bundesregierung muss daher schnellstmöglich Korrekturen am BEHG vornehmen: der **Zertifikatspreis** sollte bereits **2022** auf mindestens **45 Euro** angehoben und in der Festpreisphase bis 2026 stärker steigen (auf 130 Euro/t), so dass er bei linearer Fortschreibung im **Jahr 2030** das **Niveau der**

Klimaschadenskosten erreichen würde (siehe Abbildung 3Abbildung 1).

In der Marktphase ab 2026 könnte dies über Festlegung von **Mindestpreisen** sichergestellt werden, die greifen, wenn die Sektorziele aus dem Bundes-Klimaschutzgesetz nicht erreicht werden. Mit einem verlässlichen (Mindest-)preisfad ist Planungssicherheit gegeben. Das ist für private wie wirtschaftliche Akteure gleichermaßen von Bedeutung, die sich darauf verlassen wollen, dass sich Investitionen in klimafreundliche Technologien auch ökonomisch rechnen.

Abbildung 3: Notwendiger CO₂-Preis für Klimaziele

Quelle: eigene Darstellung

Beispiele aus europäischen Ländern zeigen, dass ein verlässliches, ansteigendes und ambitioniertes CO₂-Preissignal wirkt: Schweden hat bereits 1991 eine CO₂-Steuer eingeführt. Der CO₂-Preis lag bei der Einführung noch bei 24,30 Euro/t und liegt nun bei etwa 114 Euro/t und hat auch dazu beigetragen, dass die Emissionen im Vergleich zu 1990 um 27 Prozent gesunken sind (Schwedische Regierung 2021), und damit stärker als im europäischen Durchschnitt, der bei 24 Prozent liegt. Trotz des vergleichsweise hohen Preises erfährt dieses Vorgehen breite Unterstützung in der schwedischen Bevölkerung (BEE 2019, Germanwatch 2019).

Wie der soziale Ausgleich möglich ist

Ein CO₂-Preis belastet höhere Einkommen absolut stärker als niedrige, denn der CO₂-Fußabdruck steigt mit dem Einkommen: Wohlhabende Haushalte leben in größeren Wohnungen oder Häusern und nutzen häufiger klimaschädliche Verkehrsmittel wie Pkw oder Flugzeug. Relativ wenden Haushalte mit niedrigem Einkommen jedoch einen größeren Anteil ihres Einkommens auf als Haushalte mit höheren Einkommen. Der **CO₂-Preis wirkt also regressiv**, so dass es eines **Ausgleichsmechanismus** bedarf, der die **Sozialverträglichkeit** sicherstellt. Derzeit werden die Mehreinnahmen teilweise an die Bürger*innen zurückgezahlt: in Form einer **Reduzierung der EEG-Umlage** mit einem Gesamtvolumen von 10,8 Mrd. Euro sowie über eine höhere **Entfernungspauschale** bzw. Mobilitätsprämie. Zweiteres entlastet hauptsächlich Gutverdienende, die viel Auto fahren, wohingegen die **Entlastung** bei der EEG-Umlage **progressiv** wirkt, da niedrigere Einkommensklassen relativ zum verfügbaren Budget mehr für Strom ausgeben (MCC 2021). Doch besonders bei steigenden CO₂-Preisen wird ein Ausgleich über die EEG-Umlage an ihre Grenzen stoßen, denn ab einem CO₂-Preis von 100 Euro/t wäre diese vollständig gegenfinanziert (MCC 2021).

Mittelfristig braucht es daher andere Maßnahmen und Instrumente, die zielgenauer entlasten und den Umstieg auf klimafreundliche Technologien ermöglichen. Dafür käme z. B. eine **Pro-Kopf-Pauschale** in Frage. Jede*r Bürger*in würde einen Betrag erhalten, der von den Einnahmen durch die CO₂-Bepreisung abhängt. Die Pro-Kopf-Pauschale stellt eine noch ausgeprägtere **progressive Wirkung** als eine Entlastung über die EEG-Umlage (MCC 2021) dar und ermöglicht eine vollständige Rückzahlung an die Haushalte. Zentral ist dabei, dass die **Akzeptanz in der Bevölkerung** hoch ist. Das könnte durch eine **transparente und verständliche Rückzahlung** und klare Kommunikation der Dringlichkeit geschehen (FÖS 2021b).

Neben der Einnahmenverwendung ist eine gerechte Kostenanlastung von zentraler Bedeutung für Sozialverträglichkeit und Akzeptanz: derzeit zahlen Mieter*innen den vollen CO₂-Preis, obwohl sie keinen Einfluss auf die Investitionsentscheidungen am Gebäude haben. Bei den für die Investitionen verantwortlichen Vermieter*innen aber kommt das Preissignal bislang nicht an. Optionen für eine sozialverträgliche Rückverteilung der Einnahmen und zur Kostenaufteilung zwischen Vermieter*innen und Mieter*innen werden in weiteren Policy Briefs vorgestellt, die in Kürze erscheinen.

CO₂-Preis: Ein wichtiger Baustein im Policy Mix

Eine Steuerung über den **CO₂-Preis** kann **nicht allein** für die **Erreichung der Klimaziele** sorgen. Er ist ein Instrument unter mehreren, um gezielte Anreize zu setzen, Vermeidungskosten zu reduzieren und im Gebäude- und Verkehrssektor die Klimaziele zu erreichen. Beispiele für weitere ökonomische Instrumente, neben ordnungsrechtlichen Maßnahmen (wie Verbote und Grenzwerte) sind:

- **Steigerung der Sanierungsrate** bei Gebäuden durch Ausweitung von Zuschüssen und steuerlicher Förderung energetischer Modernisierung
- **Finanzielle Unterstützung der Wirtschaft bei der Dekarbonisierung** von Technologien und Produktionsprozessen z.B. über Carbon Contracts for Difference, auch um Carbon-Leakage entgegenzuwirken
- **Besteuerung von Primärbaustoffen** zur Steigerung der Ressourceneffizienz (FÖS u. a. 2021).
- **Abbau klimaschädlicher Subventionen** unter anderem für Kerosin, Diesel oder Dienstwagen, die den Staat etwa 46 Mrd. Euro jährlich kosten und zu fast 100 Mio.t CO₂-Emissionen pro Jahr führen (FÖS 2020).

Die Rolle des CO₂-Preises wird also auch davon abhängen, wie gut andere Klimaschutzinstrumente greifen und die Transformation der Sektoren Gebäude und Verkehr voranbringen.

WEITERFÜHRENDE INFORMATIONEN

BCG, Prognos (2018): Klimapfade für Deutschland. Abrufbar unter: https://www.prognos.com/uploads/tx_at-wpubdb/20180118_BDI_Studie_Klimapfade_fuer_Deutschland_01.pdf. Letzter Zugriff am: 30.6.2021.

BEE (2019): BEE-Briefing zur CO2-Bepreisung in Schweden und der Schweiz. Abrufbar unter: https://www.bee-ev.de/fileadmin/Publikationen/Positionspapiere_Stellungnahmen/BEE/20190517_BEE-Briefing_CO2-Bepreisung_Schweden_Schweiz.pdf. Letzter Zugriff am: 5.8.2021.

FEST, FÖS (2021): Sozialverträgliche Kompensation der CO2-Bepreisung im Verkehr. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-08_FOES-FEST_sozialvertraegliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf. Letzter Zugriff am: 6.9.2021.

FÖS (2020): Zehn klimaschädliche Subventionen im Fokus - Wie ein Subventionsabbau den Klimaschutz voranbringt und den Bundeshaushalt entlastet. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2020/2020-11_FOES_10_klimaschaedliche_Subventionen_im_Fokus.pdf. Letzter Zugriff am: 26.11.2020.

FÖS (2021a): Soziale und ökologische Auswirkungen einer Senkung der EEG-Umlage. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FOES_EEG_Umlagesenkung.pdf. Letzter Zugriff am: 29.7.2021.

FÖS (2021b): Lasst uns drüber reden: Wie die Akzeptanz umweltökonomischer Instrumente gesteigert werden kann. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-03_FOES_Analysepapier_Akzeptanz_oekonomischer_Instrumente.pdf. Letzter Zugriff am: 13.3.2021.

FÖS, Fraunhofer ISI, FFU Berlin (2021): Optionen für ökonomische Instrumente des Ressourcenschutzes. Abschlussbericht. Abrufbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-03_FOES_UBA Optionen_oekonomischer_Instrumente_Ressourcenschutz.pdf. Letzter Zugriff am: 16.3.2021.

Germanwatch (2019): CO2-Preise: Eine Idee, deren Zeit gekommen ist. Bestehende Instrumente und aktuelle Debatten in Europa und den G20. Abrufbar unter: https://www.germanwatch.org/sites/germanwatch.org/files/Germanwatch-CO2-Preise-EU-G20%2C%2017.07.2019_0.pdf. Letzter Zugriff am: 30.9.2020.

Li, S., Linn, Joshua, Muehlegger, Erich (2012): Gasoline Taxes and Consumer Behavior. Abrufbar unter: https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17891/w17891.pdf. Letzter Zugriff am: 22.7.2021.

MCC (2021): CO2-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. Abrufbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf. Letzter Zugriff am: 8.7.2021.

Öko Institut e.V. (2021): Neu ab Januar: Stürzt uns der CO2-Preis zusätzlich in die Krise?. Abrufbar unter: <https://blog.oeko.de/neu-ab-januar-stuerzt-uns-der-co2-preis-zusaetzlich-in-die-krise/>. Letzter Zugriff am: 8.7.2021.

Öko-Institut, Fraunhofer ISI, IREES (2020): Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung. UBA Climate Change 33/2020. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/abschaetzung_treibhausgasminderungswirkung_klimaschutzprogramms2030_der_bundesregierung_final.pdf. Letzter Zugriff am: 28.10.2020.

Schwedische Regierung (2021): Sweden's carbon tax. Abrufbar unter: <https://www.government.se/government-policy/taxes-and-tariffs/swedens-carbon-tax/>. Letzter Zugriff am: 5.8.2021.

UBA (2020): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten. Kostensätze. Stand 12/2020. Abrufbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2020-12-21_methodenkonvention_3_1_kostensaetze.pdf. Letzter Zugriff am: 24.2.2021.

Zimmer, A., Koch, N. (2017): Fuel consumption dynamics in Europe: Tax reform implications for air pollution and carbon emissions. In: Transportation Research Part A: Policy and Practice. Jg. 106, S. 22-50.

IMPRESSUM

Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)

Geschäftsführerin: Carolin Schenuit

Foto: <https://www.istockphoto.com/de/vektor/rettet-die-erde-gm1141234396-305666602>

In der Reihe **#SozialerKlimaschutz** sind bisher erschienen:

- FÖS (2021): #SozialerKlimaschutz? (Teil 1/4): Folgekosten der Klimakrise: Warum sie die gesellschaftliche Ungleichheit verstärken, https://foes.de/publikationen/2021/2021-09_FOES_Policy_Brief_Folgekosten_Klimakrise.pdf

Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages