

Stärkere CO₂-Bepreisung: Neuer Schwung für die Klimapolitik

Deutschlands ökonomischer Rahmen zur Erreichung der Klimaziele

Der von der Bundesregierung 2016 verabschiedete Klimaschutzplan 2050 beinhaltet ein klares politisches Versprechen, das über Parteigrenzen hinweg mitgetragen wird: Deutschland will seinen Beitrag zur Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens leisten. Er macht deutlich, Klimaschutz und Energiewende betreffen längst nicht mehr nur die Energiewirtschaft. Alle Wirtschaftszweige und Sektoren sind berührt.

Der Weg zur Erreichung dieser Ziele wird Deutschland verändern. Der damit verbundene Strukturwandel ist erheblich – mit allen Möglichkeiten und Schwierigkeiten. Neue Wachstumsquellen, neue Arbeitsplätze, neue Geschäftsmodelle werden entstehen. Manches dagegen wird keine Zukunft haben. Städte werden sich verändern, aber auch der ländliche Raum. Zukünftige Mobilität wird eine andere sein, und auch die Art wie wir unsere Produktionsprozesse gestalten, wird sich verändern. Machen wir es richtig, werden Klimaschutzziele und Energiewende zum Fortschrittsprojekt, werden die hierdurch angestoßenen Innovationen zum Exportmotor. Machen wir es falsch oder zögerlich, verpassen wir eine Chance. Andere Länder werden die Chance nutzen. Sie werden auf- und überholen, Deutschland würde hinterherlaufen.

So wie es jetzt ist, kann es nicht bleiben

Seit vielen Jahren bewegen sich die CO₂-Emissionen in Deutschland nicht mehr von der Stelle. Die einst für 2020 angestrebten Klimaziele sind ohne einen Ausstieg aus der Kohleverstromung nicht mehr zu schaffen. Fast allen, die sich intensiver mit der Umsetzung der Energiewende beschäftigen, ist daher klar: So, wie es jetzt ist, kann es nicht bleiben. Deutschlands komplizierter Mix aus Instrumenten und politischen Entscheidungen widerspricht sich und reicht bei weitem nicht aus, um unsere klimapolitischen Ziele zu erreichen.

Der aktuelle CO₂-Preis im Europäischen Emissionshandel zeigt in keiner Weise die zunehmende Knappheit an, die der CO₂-Ausstoß angesichts des verbleibenden Budgets zur Erreichung der Klimaziele tatsächlich hat. Außerhalb des Emissionshandels existiert ein komplexes, historisch gewachsenes System aus Steuern, Abgaben und Umlagen. Ein sich an alle Akteure orientierender Preis für CO₂ ist nicht vorhanden. Das heutige System eines Emissionshandels mit hohen CO₂-Zertifikate-Überschüssen einerseits und nicht zielgerichteten Umlagen, Abgaben und Steuern andererseits, führt nur zu schwachen Anreizen für Investitionen in CO₂-armes Wirtschaften. Und diese Anreize werden durch komplexe Ausnahmeregelungen noch weiter verwässert. Für eine sektorübergreifende Optimierung, die auf die Erreichung der Klimaschutzziele setzt, fehlt aufgrund unterschiedlicher Abgaben und Steuerlasten auf die verschiedenen Energieträger der geeignete ökonomische Rahmen.

Mit dem heutigen Anreizsystem ist eine effektive und volkswirtschaftlich effiziente Minderung der CO₂-Emissionen und eine klimafreundliche Koppelung der Sektoren nicht möglich. Es bedarf starker Anreize mit einer klaren Lenkungswirkung, um entsprechende Innovationen, Investitionen und auch den klimafreundlichen Betrieb des bestehenden Anlagenparks zu fördern. Wenn sich hier nichts grundlegend ändert, sind die klimapolitischen Ziele der Energiewende in akuter Gefahr.

Kurzum: Der gegenwärtige ökonomische Rahmen für die Energiewende fördert die kostengünstige Erreichung der klimapolitischen Ziele nur unzureichend und muss dringend überarbeitet werden. Nehmen wir unsere klimapolitischen Ziele ernst, hat dieses Vorhaben höchste Priorität.

Klimaziele effektiv und effizient erreichen – Für eine stärkere Bepreisung von CO₂

Energiewende ist kein Selbstzweck. Wollen wir einen wirksamen Klimaschutz, müssen die Rahmenbedingungen dazu führen, dass der Ausstoß klimaschädlicher Treibhausgase in allen wichtigen Sektoren wie Strom-, Wärme und Mobilität massiv gesenkt wird. Das wird dauerhaft nur dann effizient und effektiv gelingen, wenn wir die richtigen ökonomischen Signale setzen. Zusammen mit einer stetig wachsenden Zahl von Unternehmen und Akteuren fordern wir daher eine rasche Neuausrichtung der Umlagen-, Abgaben und Steuersystematik für Strom- und Energieträger mit einer eindeutigen Ausrichtung auf die Erreichung der Klimaziele: Eine stärkere Bepreisung von CO₂ über alle Sektoren der Volkswirtschaft.

Unsere gemeinsamen Leitplanken für eine Bepreisung von CO₂

Viele unterschiedliche Modelle werden dazu gegenwärtig diskutiert. Manche konzentrieren sich auf eine Neuverteilung bestehender Umlagen, andere diskutieren eine CO₂-Steuer, eine CO₂-Abgabe oder einen Mindestpreis für dessen Ausstoß. Alle Modelle werfen Fragen auf und müssen hinsichtlich ihrer Lenkungswirkung sowie ihrer Effekte in den unterschiedlichen Sektoren, der Volkswirtschaft insgesamt sowie hinsichtlich ihrer sozialen Ausgewogenheit geprüft werden.

Für manch einen Entscheidungsträger erscheint das unübersichtlich. Die Vielfältigkeit der Ideen steht einer möglichen Umsetzungsinitiative im Wege. Das Anliegen aber ist so wichtig, dass es im Koalitionsvertrag festgehalten werden sollte.

Wir haben die unterschiedlichen Ansätze abgewogen und für eine Neuausrichtung Leitplanken formuliert, an denen sich eine zukünftige Lösung orientieren kann:

- **Verlässlichkeit und Orientierung:** Es gibt im Wesentlichen zwei mögliche Ansätze: Entweder CO₂ wird mit einem hohen Basispreis ausgestattet, der über lange Zeit gilt und die Kostenwirkung von Morgen heute schon vorwegnimmt. Damit könnte das System an Steuern und Umlagen für Strom- und Energieträger ersetzt oder entscheidend vereinfacht werden. Oder wir wählen einen gleitenden Ansatz, bei dem der Preis für CO₂ beginnend mit einem entschiedenen Einstieg und in vorher festgelegten Folgeschritten aufwächst und so nach und nach den klimapolitischen Zielen gerecht wird. In beiden Fällen muss ein solcher Preis sowohl innerhalb wie außerhalb der Emissionshandelssektoren wirken. Für nicht vom Emissionshandel erfasste Sektoren kann dies zum Beispiel durch eine entsprechende Weiterentwicklung der Energiesteuern erreicht werden. Es geht darum, Investitionsdynamik entstehen zu lassen und Anreize für den klimafreundlichen Betrieb von Anlagen zu setzen, ohne die unterschiedlich betroffenen Akteure zu überlasten. Die CO₂-Bepreisung muss außerdem kompatibel zum Europäischen Emissionshandel ausgestaltet werden, damit Doppelbelastungen für die entsprechenden Sektoren vermieden werden.
- **Aufkommensneutral ausgestalten:** Unsere Absicht ist es nicht, höhere Einnahmen für den Bundeshaushalt zu generieren und die Staatsquote zu erhöhen. Eine stärkere Bepreisung von CO₂ in Deutschland könnte aufkommensneutral ausgestaltet werden. Das kann dadurch sichergestellt werden, dass die Einnahmen bestehende Steuern und/oder Umlagen ablösen. So werden Mehrbelastungen für Privathaushalte, Handel und Gewerbe, die bislang Ausnahmen für energieintensive Industrien mitzutragen hatten, vermieden. Die Energiewendekosten werden gerecht verteilt, Kompensationen finden nicht mehr zwischen Verbrauchergruppen, sondern im Bundeshaushalt statt. Es kommt also nicht auf eine Erhöhung des staatlichen Gesamtaufkommens, sondern auf die Lenkungswirkung an - und das damit verbundene Mehr an Planungssicherheit für Investoren.

- **Sozial austarieren:** Eine Neuordnung von Steuern und Abgaben kann gesellschaftliche Teilgruppen unterschiedlich betreffen. Darum kommt es auf ein gutes Zusammenspiel zwischen den verschiedenen Politiken an. Eine enge sozialpolitische Begleitung kann die Akzeptanz maßgeblich erhöhen. Das Aufkommen aus einer CO₂-Bepreisung kann den finanziellen Spielraum für eine soziale Flankierung schaffen, z.B. durch Unterstützung des Strukturwandels in besonders betroffenen Revieren, eine Anpassung von Sozialleistungen, die gezielte Förderung von Energieeffizienzmaßnahmen in Haushalten mit geringerem Einkommen, eine Senkung der Lohnnebenkosten, eine Pro-Kopf-Rückverteilung oder auch für Deutschlands Verpflichtungen im Rahmen der internationalen Klimafinanzierung. Ein höherer CO₂-Preis hat überdies – wenn er Bestandteil der Gestehungskosten von Strom ist – über den Börsenpreis eine deutlich dämpfende Wirkung auf die EEG-Umlage.
- **Carbon Leakage verhindern – Innovationen fördern:** Die jetzigen Regelungen für den ökonomischen Rahmen der Energiewende sehen allerlei Ausnahmeregelungen für Unternehmen vor, die in besonderer Weise von den Kosten einer Bepreisung von CO₂ betroffen wären. Das zunehmend intransparente Dickicht von Regeln entscheidet darüber, wer freie Zuteilungen im Emissionshandel erhält und wer in welcher Höhe EEG-Umlage, KWK-Umlage, Netzentgelte, Strom- und Energiesteuer zahlt. Dies geschieht, um die Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen und den Industriestandort Deutschland nicht zu gefährden. Auch eine Neuausrichtung auf eine stärkere Bepreisung von CO₂ wird dem Rechnung tragen müssen. Allerdings verhindern die immer umfangreicheren und komplexeren Regelungen die Innovationsdynamik der betroffenen Branchen sowie Investitionen in neue Geschäftsmodelle und die Umsetzung neuer Ideen.

Gleichzeitig mit einer planbaren Anhebung des Preises für CO₂ muss Komplexität bei den Abgaben und Umlagen abgebaut werden. Auch das wäre ein wichtiger Beitrag für eine weiterhin auf Innovationen setzende Energiewende. Weniger Komplexität schafft Transparenz und Freiräume für Innovationen.

Mit neuen Ansätzen zur langfristigen Vermeidung von internationalen Wettbewerbsverzerrungen sollte sichergestellt werden, dass CO₂-Preise Anreize für Investitionen und Innovation nicht nur für Produzenten, sondern für die ganze Wertschöpfungskette schaffen. Dadurch soll gewährleistet werden, dass Deutschland auch in Zukunft ein ökonomisch erfolgreicher Vorreiter der globalen Energiewende sein kann.

- **Europäische und internationale Anschlussfähigkeit:** Jede internationale Initiative, die zu einem gemeinsamen von vielen Ländern getragenen Preis für CO₂ führt, muss weiterverfolgt und unterstützt werden. Das trifft zu für die Europäische Union, für die begrüßenswerten Bemühungen im Rahmen der G20 sowie für weitere Initiativen darüber hinaus. Es reicht aber nicht, mit einer eigenen zielgerichteten Rahmensetzung zu warten, bis sich alle Akteure auf ein System geeinigt haben, das ausreichend ambitioniert ist. Die Bepreisung von CO₂, die wir für Deutschland empfehlen, muss anschlussfähig sein an die Aktivitäten anderer Länder und darf dem Europäischen Emissionshandel nicht zuwiderlaufen. Ambitionierte nationale Maßnahmen zur Emissionsreduzierung dürfen nicht zu einer inakzeptablen Erhöhung von Emissionen in anderen Ländern führen. Eine solche Ausgestaltung ist durchaus möglich. Es sollten deshalb auch neue Formen der grenzüberschreitenden Kooperation in Betracht gezogen werden.
- **Eine gemeinsame deutsch-französische Initiative ist möglich:** Für Deutschland sind die Aktivitäten innerhalb der EU von besonderer Bedeutung. Die Reaktionen aus Frankreich, nach den dort 2017 stattgefundenen Wahlen, sind ermutigend. So werden in Frankreich im Rahmen einer CO₂-Preis-Initiative bereits seit 2015 kontinuierlich jedes Jahr die Steuern auf fossile Energieträger außerhalb des Emissionshandels erhöht, zudem hat Frankreich einen Vorschlag

für einen CO₂-Mindestpreis im Emissionshandel vorgelegt. Die Zeit für eine gemeinsame, alle Sektoren beider Volkswirtschaften umfassende Initiative von Deutschland und Frankreich erscheint günstig. Sie könnte symbolische Kraft für die Neubelebung der französisch-deutschen Partnerschaft entfalten und Motor für eine Weiterentwicklung des gesamten EU-Rahmens zur Erreichung der Klimaziele werden. Dadurch könnte die Emissionsminderung schneller, effektiver und ökonomisch effizienter wirksam werden. Frankreich und Deutschland haben bereits auf ihrem Gipfel im Juli 2017 verabredet, bis Ende 2017 "einen gemeinsamen Beitrag zur Umweltbesteuerung" zu entwickeln. Darauf aufbauend sollten beide Länder nun gemeinsam vorangehen und nach Möglichkeit andere Länder einbeziehen. Wir ermutigen alle Akteure in Frankreich und Deutschland dazu, eine Diskussion zu starten, wie das gelingen kann.

Was wir mit dieser Initiative bewirken wollen:

Zentral ist jetzt, Klarheit und ein Momentum zu schaffen. Ohne eine Veränderung der ökonomischen Rahmenbedingungen werden wir die klimapolitischen Ziele nicht erreichen. Darin sind sich internationale Expertenorganisationen weitgehend einig, von IEA und OECD bis hin zu T20, B20 und C20 oder der Energy Transition Commission. In Deutschland kommen die Expertenkommission zum Monitoring der Energiewende der Bundesregierung wie auch der ganz überwiegende Teil des wissenschaftlichen Diskurses zum zukünftigen Politikmix von Klimaschutz und Energiewende zu diesem Ergebnis.

Wir wollen auf Grundlage dieses Faktenchecks andere Initiativen und Akteure einladen, entlang der skizzierten Leitplanken für eine ökonomische Neuausrichtung der Energiewende zu werben. Je deutlicher sichtbar wird, wie stark die Unterstützung von Unternehmen, aus der Wissenschaft und anderen gesellschaftlichen Gruppen ist, desto leichter wird es der Politik fallen, sich dieser Thematik zu stellen.

Vor allem aber wollen wir den politischen Entscheidungsträgern auch in Hinblick auf den Koalitionsvertrag Orientierung und Ermutigung geben. Wir sind zuversichtlich, dass unser Anliegen entlang der hier formulierten Leitplanken im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung verankert und politisch erfolgreich umgesetzt werden kann.

Die neue Bundesregierung wird sich des Themas mit hoher Priorität annehmen müssen, wenn sie die klimapolitischen Ziele ernst meint und die Kreativität des Marktes zur Lösung des Klimaproblems entfachen will. Deshalb schlagen wir vor, dass der Koalitionsvertrag ein klares Bekenntnis zur CO₂-Bepreisung auf Basis dieser Leitplanken beinhaltet. Daraus sollte unmittelbar nach der Wahl von den zuständigen Ministerien möglichst ein Gesetzesvorschlag folgen. Alternativ könnte eine dafür eingesetzte Expertenkommission zügig einen konkreten Umsetzungsvorschlag unterbreiten. Das primäre Ziel muss es sein, Maßnahmen zu entwickeln, die in Deutschland bereits 2018/2019 umgesetzt werden und so mit ausreichendem Vorlauf die Veränderungsprozesse initiieren können, die notwendig sind, damit Deutschlands Klimaziele für 2030 und 2050 erreicht werden.

Autoren:

Christoph Bals, Politischer Geschäftsführer, Germanwatch e. V.;

Prof. Dr. Ottmar Edenhofer, Direktor des Mercator Research Institutes on Global Commons and Climate Change (MCC), Berlin;

Prof. Dr. Manfred Fischedick, Vizepräsident Wuppertal Institut;

Dr. Patrick Graichen, Direktor Agora Energiewende;

Björn Klusmann, Geschäftsführer, Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V. (FÖS);

Andreas Kuhlmann, Vorsitzender der Geschäftsführung, Deutsche Energie Agentur GmbH (dena);

Dr. Jörg Lange, Vorstand CO2 Abgabe e. V.;

Prof. Dr. Stephan Lessenich, Institut für Soziologie München, (Beirat CO2 Abgabe e. V.);

Prof. Dr. Andreas Löschel, Universität Münster;

Dr. Felix Matthes, Forschungskordinator Energie- und Klimapolitik, Öko-Institut;

Prof. Karsten Neuhoff, Abteilungsleiter Klimapolitik, DIW Berlin;

Dr. Joachim Nitsch, Beirat CO2 Abgabe e. V., ehemaliger Leiter "Systemanalyse", DLR Stuttgart;

Franzjosef Schafhausen, bis 2016 Abteilungsleiter "Klima, Europa und Internationales"/BMUB;

Reinhard Schultz, Inhaber u. Geschäftsführer Schultz projekt consult,
Vorsitzender EnergieDialog2050 e. V.;

Dr. Christoph Wolff, Managing Director, European Climate Foundation.