

CO₂-Preis und Klimaschutz - Diskussion im Dialog zur Klimaökonomie

APRIL 2020

Die Diskussion um das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung stellt eines der aktuellen Themen dar, die unter Klimaökonominnen und -ökonomen diskutiert werden. Der Vorschlag zur CO₂-Bepreisung von fossilen Brennstoffen und deren Ausgestaltung in den nächsten Jahren als zentrales Politikelement der Klimapolitik erhält dabei besondere Aufmerksamkeit. Drei Fragen stehen besonders im Fokus: Erstens, welche Form der Bepreisung ist besser – CO₂-Steuer oder Emissionshandel? Zweitens, wie kann ein solches System sozialverträglich gestaltet werden? Und drittens, welche Auswirkungen hat eine CO₂-Bepreisung auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen?

Der **Dialog zur Klimaökonomie** ist Bestandteil der zweiten Phase des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung eingerichteten Förderschwerpunkts Ökonomie des Klimawandels. Er wird gemeinsam mit 29 Forschungsprojekten mit insgesamt 25 Mio. € während der Laufzeit von 2018 bis 2022 gefördert. Diese zweite Phase knüpft an die Ergebnisse der ersten Förderphase (2011-2015) an und greift aktuelle Fragestellungen der Klimapolitik auf, mit dem Ziel, praxisrelevantes Handlungswissen und lösungsorientierte Optionen zum Umgang mit dem Klimawandel zu entwickeln. Der Dialog zur Klimaökonomie hat die Aufgabe, neue Forschungsergebnisse zu volkswirtschaftlichen Fragen des Klimawandels der interessierten (Fach-)Öffentlichkeit zugänglich zu machen, die praktische Relevanz der Forschung zu erhöhen und den Austausch unter den Forschenden sowie mit gesellschaftlichen Akteuren auf nationaler und internationaler Ebene zu intensivieren.

Die Forschungsthemen des Förderschwerpunkts umfassen den weiten Bereich wirtschaftlicher Fragen zum Klima - von den Risiken des Klimawandels und wirtschaftlich vorteilhaften Anpassungsstrategien bis zu Fragen des Klimaschutzes. Dabei erstrecken sich die Forschungsaktivitäten unter anderem auf Transformationspfade für den Übergang zu einer post-fossilen Weltwirtschaft, die dafür notwendigen klimapolitischen Instrumente, Fragen der internationalen Koordinierung der Klimapolitik und zunehmend auf die Herausforderung, die Kosten des Klimaschutzes gerecht auf die Bürgerinnen und Bürger zu verteilen.

Die Forschungsergebnisse werden über verschiedene Veranstaltungen und Publikationsaktivitäten den Stakeholdern in Zivilgesellschaft, Politik und Wirtschaft zugänglich gemacht und im Dialog werden Anregungen aus dem Kreis der Stakeholder in die Forschungsagenda integriert. Daneben vermittelt der Dialog zur Klimaökonomie auch den Austausch zwischen Stakeholdern und Forschenden zu aktuellen klimapolitischen Fragestellungen.

Es ist unter den mit Klimaökonomie befassten Forschenden unbestritten, dass die Bepreisung von Treibhausgasemissionen einen notwendigen Baustein jeder Klimapolitik darstellt. In der Frage, ob **Steuer oder Emissionshandelssystem** (EHS) hatte sich das Sondergutachten des Sachverständigenrates bewusst nicht auf eine Seite gestellt - nicht zuletzt, weil mit beiden Instrumenten die gewünschten Emissionsreduktionen erreichbar sind. In der Praxis gibt es allerdings unterschiedliche Bewertungen der Vor- beziehungsweise Nachteile der beiden Lösungen. Befürworter einer Steuerlösung sehen die Preisstabilität von CO₂-Preisen und deren längerfristige Planbarkeit als Vorteil gegenüber einem EHS. Demgegenüber steht das Argument, ein EHS ermögliche eine flexible Anpassung an fluktuierende Öl- und Gaspreise und führe zu stabileren Bruttoenergiepreisen. Es ist zunächst administrativ einfacher eine Steuer einzuführen. In der Durchführung erfordert sie jedoch zusätzliche Kontroll- und Koordinationsmechanismen, um die beiden Systeme, nationale Steuer und EU-EHS, parallel zu betreiben. Mittel- bis langfristig ist es aber wünschenswert, nationale Lösungen in das europäische EHS zu integrieren und ein EU-weit einheitliches Preissystem für CO₂ zu etablieren.

Letztendlich hängt es von **praktischen Umsetzungsfragen und dem Zeithorizont der Einführung** ab, ob eine CO₂-Steuer oder der Emissionshandel vorzuziehen ist. Neben der Einführung von Preisanreizen über eine CO₂-Steuer oder den Emissionshandel sind gleichzeitig weitere Maßnahmen notwendig, um einen wirkungsvollen Klimaschutz zu erreichen. Dazu gehören beispielsweise eine **anreizkompatible Umstrukturierung der Energiebesteuerung**, insbesondere der Abbau von Subventionen für fossile Energieträger und die Unterstützung der Forschung und Entwicklung von alternativen Energieträgern. Schließlich wurde der zunächst vorgeschlagene Einstiegspreis von 10 €/tCO₂ in der Forschungscommunity als zu niedrig angesehen. Dies ist inzwischen von der Bundesregierung korrigiert worden und der Einstiegspreis von 25 €/tCO₂ für das Jahr 2021 entspricht etwa den heutigen Preisen des europäischen Emissionshandelssystems und wurde auch von Forschenden aus dem Förderschwerpunkt in Stellungnahmen empfohlen.

Die Öffentlichkeit beschäftigt aktuell die Frage der **Sozialverträglichkeit** von Klimaschutzmaßnahmen, insbesondere der fairen Lastenteilung der Kosten. Die Analysen dazu machen deutlich, wie komplex die Zusammenhänge sind. Aktuelle Untersuchungen zeigen, dass die geplanten Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 zur sozialen Abfederung zwar für Entlastungen sorgen, dass ärmere Haushalte allerdings nur in geringem Maße davon profitieren. Insbesondere die Erhöhung der Pendlerpauschale würde eher Bezieher von mittleren Einkommen anstatt diejenigen mit niedrigen Einkommen entlasten.

Wie kompliziert die Frage einer **fairen Lastenteilung** ist, zeigt die Diskussion um die Rückerstattung der Einnahmen aus einer CO₂-Steuer oder einem Emissionshandel. Die Pro-Kopf-Rückerstattung, wie sie in manchen europäischen Ländern eingeführt wurde, nicht aber im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vorgesehen ist, würde eine stärkere Entlastung Geringverdienender bringen. Allerdings existiert dafür in Deutschland im Augenblick keine Institution, die solch ein System umsetzen könnte. Darüber hinaus zeigen Untersuchungen, dass eine Pro-Kopf-Rückerstattung – also auch an einkommensstarke Haushalte – in der Bevölkerung als unfair angesehen wird. In einer Befragung empfanden viele **progressive Strom- und Wärmepreise** als gerechter, da sie die Kosten des Klimaschutzes verbrauchsabhängig verteilen würden. Dies wäre jedoch mit wirtschaftlichen Effizienzeinbußen und praktischen Umsetzungsproblemen verbunden.

Das Klimapaket könnte die **Wettbewerbsfähigkeit** deutscher Unternehmen beeinträchtigen und Maßnahmen erfordern, die dies verhindern und die Verlagerung von treibhausgasintensiven Produktionsprozessen in das Ausland, das sogenannte **Carbon Leakage**, abwenden. Dies kann durch die Einführung eines Grenzsteuerausgleichs im Prinzip erreicht werden. Angesichts der Tatsache, dass im europäischen Emissionshandel die Wettbewerbseffekte durch die Carbon Leakage Liste aufgefangen werden und im europäischen Binnenmarkt keine Grenzkontrollen stattfinden, müsste ein Grenzsteuerausgleich im europäischen Rahmen umgesetzt werden. Dies verdeutlicht, dass es keine einfachen

nationalen Lösungen für das Problem der Wettbewerbswirkungen gibt, und dass wirtschaftliche Wirkungen, administrative Umsetzungsprobleme sowie rechtliche und politische Fragen des internationalen Handels gemeinsam betrachtet werden müssen.

Die Pläne der Bundesregierung zum Klimaschutzprogramm 2030 werden von vielen Mitgliedern des Förderschwerpunkts als wichtiger Einstieg in den Klimaschutz angesehen, der eine Erhöhung der **Ambitionen im Klimaschutz** in der nächsten Zeit möglich macht, wie sie beispielsweise im Green Deal der Europäischen Kommission vorgesehen sind. Die unzureichende Abstimmung mit anderen Förderprogrammen wie der Förderung alternativer Energien beeinträchtigt jedoch seine Lenkungswirkung.

Es ist klar, dass die nationale und die europäische Klimapolitik eng verwoben sind und deshalb die im **Green Deal** vorgesehene Verschärfung des Ambitionsniveaus auf EU-Ebene auch eine Verstärkung der Anstrengungen auf nationaler Ebene in Zukunft notwendig macht. Besonders wichtig ist es, die konkrete Umsetzung vieler Punkte des Klimaschutzprogramms 2030 zu beschleunigen, um eine größere Planungssicherheit für Bevölkerung und Unternehmen zu gewährleisten. **Planungssicherheit** ist sowohl bei Investitions- als auch bei Konsumententscheidungen ein wichtiger Faktor und kann die Transformation zu einer post-fossilen Weltwirtschaft entscheidend beschleunigen.

Erstellt von GERNOT KLEPPER, LENA BEDNARZ, CHRISTINE MERK

Weitere Informationen auf www.klimadialog.de