

# CO<sub>2</sub>-Preis statt Klimaschutz-Planwirtschaft



**Prof. Dr. Manuel Frondel**

ist außerplanmäßiger Professor für Energieökonomik und angewandte Ökonometrie der Ruhr-Universität Bochum, seit Oktober 2003 Leiter des Kompetenzbereiches „Umwelt und Ressourcen“ am RWI und seit 2010 Fakultätsmitglied der Ruhr Graduate School in Economics (RGS). Bevorzugte Forschungsgebiete: Umwelt- und Ressourcenökonomik, angewandte Ökonometrie.

**Stichwörter: CO<sub>2</sub>-Zertifikate, CO<sub>2</sub>-Steuer, Emissionshandel, Treibhausgasemissionen, Wohlfahrtseffekte**

Der kürzlich vom Bundesumweltministerium vorgelegte Entwurf für ein **Klimaschutzgesetz** ist Planwirtschaft par excellence: Gedacht um den im Jahr 2016 ohne Bundestagsbeteiligung entstandenen Klimaschutzplan 2050 gesetzlich umzusetzen, formuliert der Entwurf jahresgenaue Emissionsvorgaben für die Jahre 2030 bis 2050. Die aus der ehemaligen Sowjetunion bekannten Fünf-Jahrespläne für die wirtschaftliche Entwicklung waren deutlich weniger langfristig angelegt. Als ob diese langfristigen Planziele nicht der Planwirtschaft bereits genug wären, kommt erschwerend hinzu, dass neben Vorgaben für Deutschland insgesamt sogar individuelle **Emissionsminderungspfade** für sechs Sektoren festgelegt wurden: Industrie, Verkehr, Gebäude, Energie-, Land- und Abfallwirtschaft.

## Ambitioniertes Klimaschutzziel

Mit diesem höchst planwirtschaftlichen Ansatz sollen die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2050 um mindestens 95 Prozent gegenüber dem Jahr 1990 verringert werden. Damit wird das nationale Klimaschutzziel für das Jahr 2050, die **Treibhausgasemissionen** um 80 bis 95 Prozent gegenüber 1990 zu verringern, sehr ambitioniert ausgelegt. Ob eine Minderung in diesem Umfang überhaupt möglich ist, und falls ja, welche Kosten damit verbunden sind, wird mit keinem Wort erläutert, ebenso wenig wie das geschehen soll.

Stattdessen soll das für jeden Sektor zuständige Bundesministerium festlegen, was getan werden muss, um die jeweiligen Emissionsvorgaben zu erreichen. Falls dies nicht geschieht, droht das Umweltministerium mit Sanktionen. So soll jedes Ministerium mit Geld aus seinem eigenen Haushalt dafür aufkommen, wenn Deutschland wegen Verfeh-

lung seiner sektoralen Ziele ab dem Jahr 2020 **CO<sub>2</sub>-Zertifikate** von anderen EU-Staaten zukaufen muss. Dazu ist Deutschland durch die EU-Gesetzgebung verpflichtet. Und es ist absehbar, dass das **nationale Klimaziel** für Sektoren wie Verkehr, Landwirtschaft und Gebäude deutlich verfehlt wird. Deutschland hat die rechtlich verbindliche Verpflichtung, die Treibhausgasemissionen dieser nicht am Emissionshandel beteiligten Sektoren bis zum Jahr 2020 um 14 Prozent gegenüber dem Jahr 2005 zu reduzieren und bis 2030 um 38 Prozent.

Der planwirtschaftliche Ansatz des Umweltministeriums ist alles andere als kosteneffizient: Indem genau vorgeschrieben wird, in welchem Sektor wie viel Treibhausgase pro Jahr ausgestoßen werden dürfen, wird verhindert, dass Emissionen dort eingespart werden, wo es am kostengünstigsten ist. Die wesentlich kosteneffizientere Alternative wäre, einen **einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis** zu etablieren, möglichst weltweit, und es diesem Preissignal zu überlassen, wo und auf welche Weise Treibhausgase vermieden werden.

## Internationales Abkommen über einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis

Der Abschluss eines internationalen Abkommens über einen global einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis wäre denn auch das von viele Ökonomen **bevorzugte Klimaschutzinstrument**. Ein solches Abkommen wurde auch von dem kürzlich mit dem Alfred-Nobel-Gedächtnispreis für Wirtschaftswissenschaften ausgezeichneten *William Nordhaus* vorgeschlagen. Neben der Kosteneffizienz hätte ein solches Abkommen viele Vorteile, insbesondere dass die politische Umsetzung eines global einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preises jedem Land individuell überlassen bleiben und in der Praxis relativ einfach erfolgen kann, etwa mittels der **Einführung von CO<sub>2</sub>-Steuern**.

Solange es ein solches globales Preis-Abkommen nicht gibt, lohnt es sich darüber nachzudenken, einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis zumindest für die Europäische Union einzuführen, ähnlich wie dies kürzlich mehr als 3000 Ökonomen für die USA gefordert haben. Als erster Schritt könnte die Einführung eines **Mindestpreises für Emissionszertifikate** auf dem aktuellen Niveau von etwa 25 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> in Erwägung gezogen werden, um damit den am Emissionshandel teilnehmenden Unternehmen zu signalisieren, dass der Ausstoß von Treibhausgasen in Zukunft nicht mehr günstiger werden wird. Dieser Mindestpreis sollte jedoch erst dann erhöht werden, wenn andere bedeutende Länder und Regionen der Welt, etwa die USA und China,

ebenfalls einen CO<sub>2</sub>-Preis eingeführt haben. Letztendliches Ziel wäre, dasselbe **CO<sub>2</sub>-Preisniveau** in möglichst vielen Regionen der Welt zu etablieren.

### Europäischer Emissionshandel für den Verkehrssektor

Davon unabhängig sollte Deutschland darauf hinwirken, dass die Europäische Union den EU-Emissionshandel auf weitere Sektoren ausdehnt, etwa den **Verkehrssektor**. Anstatt weiterhin auf eine ineffiziente Regulierung in Form von Emissionsstandards zu setzen, die für Neuwagen den CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro Kilometer Fahrleistung bis zum Jahr 2030 vorschreiben, und damit den Kraftstoffverbrauch, sollte die Europäische Kommission spätestens ab 2030 den Verkehrssektor in den Emissionshandel integrieren. Seit 2015 darf die Neuwagenflotte in der EU im Durchschnitt höchstens 130 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer ausstoßen. Ab 2020 gilt für Personenwagen ein geringerer Zielwert von 95 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer. Diese wenig kosteneffiziente Art der Regulierung wird wegen ihrer **negativen Wohlfahrtseffekte** von zahlreichen Studien kritisiert (vgl. z. B. *Austin, Dinan, 2005, Babiker, Reilly, Karplus, Paltsev, 2013*). Mit einem CO<sub>2</sub>-Preis die Kraftstoffpreise zu erhöhen, wäre deutlich effektiver, um den Energieverbrauch von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor zu reduzieren (vgl. *Fronzel, Vance, 2018*).

Der Versuch, den **europäischen Emissionshandel** auf weitere Sektoren wie den Verkehr und den Wärmesektor auszuweiten, um dort denselben CO<sub>2</sub>-Preis zu etablieren wie in den bereits am Emissionshandel beteiligten Sektoren Stromerzeugung und Industrie, hätte einen wesentlichen Vorteil gegenüber der **Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Steuer** in den noch nicht in den Emissionshandel eingebundenen Sektoren: Die mit einer Ausweitung des Emissionshandels auf diese Sektoren einhergehende Kostenbelastung infolge des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes wäre für alle EU-Staaten dieselbe. Die einseitige Erhebung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Steuer würde hingegen nur die heimischen Haushalte und Unternehmen der noch nicht in den Emissionshandel integrierten Sektoren belasten, mit entsprechenden **Wettbewerbsnachteilen** für diese Unternehmen.

Sollten Sektoren wie Verkehr und Wärme wegen der Widerstände einiger EU-Staaten auch in Zukunft partout nicht in den Emissionshandel eingebunden werden können, ist es dennoch erwägenswert, eine große Koalition von EU-Staaten zu bilden, möglichst einschließlich aller Nachbarstaaten Deutschlands, um gemeinsam eine **einheitliche CO<sub>2</sub>-Abgabe** auf fossile Brenn- und Kraftstoffe zu erheben. Im Gegenzug sollten die bestehenden Energiesteuern auf Brennstoffe abgeschafft werden. Bei einer CO<sub>2</sub>-Abgabe von

20 Euro je Tonne würde sich beispielsweise der Endverbraucherpreis für das CO<sub>2</sub>-extensive Erdgas leicht verbilligen, wohingegen das CO<sub>2</sub>-intensivere Heizöl sich gegenüber dem Status Quo etwas verteuern würde. Auf diese Weise würden Anreize für einen **Brennstoffwechsel von Heizöl auf Erdgas** gesetzt und somit zur Treibhausgasreduktion.

### Rückerstattung hilft einkommensschwachen Haushalten

Die Einführung und Erhöhung von CO<sub>2</sub>-Abgaben in nicht am Emissionshandel beteiligten Sektoren führt früher oder später unweigerlich zu deutlichen Mehrbelastungen für die Verbraucher. Dies trifft **einkommensschwächere Haushalte** stärker als wohlhabende Haushalte. Um unnötige Härten zu vermeiden und die Akzeptanz eines CO<sub>2</sub>-Preises in diesen Sektoren nicht zu gefährden, sollten die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe wieder vollständig an Bürger und Unternehmen zurückfließen, bei privaten Haushalten vorzugsweise in Form pauschaler Pro-Kopf-Transfers. Dies geschieht beispielsweise in der Schweiz, in der immerhin zwei Drittel der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe in Höhe von 92 Franken je Tonne für eine jährliche Rückerstattung von derzeit 76,80 Franken pro Kopf, gleich ob Kinder oder Erwachsene, verwendet werden.

Durch diese Rückerstattungen werden viele Haushalte besser gestellt als ohne die Erhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe, vor allem einkommensschwache Haushalte, während vorwiegend einkommensstärkere Haushalte, welche tendenziell einen **höheren Energie- und Umweltverbrauch** aufweisen, höhere Lasten zu tragen haben. Dies dürfte jedoch relativ unkritisch sein, da einkommensstärkere Haushalte tendenziell eine höhere Akzeptanz für eine Pönalisierung des Umweltverbrauchs aufweisen. Wie die massiven Proteste in Frankreich gegen die dort erhobene CO<sub>2</sub>-Abgabe aber eindrücklich zeigen, ist die Rückerstattung der aus einer **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** erwachsenden staatlichen Einnahmen ein essentieller Bestandteil einer solchen Klimaschutzpolitik, ohne die es um ihre Akzeptanz schlecht bestellt sein würde.

### Literatur

- Austin, D., T. Dinan (2005), Clearing the Air: The Costs and Consequences of Higher CAFE Standards and Increased Gasoline Taxes. Journal of Environmental Economics and Management 50, 562–582.*  
*Babiker, M., J.M. Reilly, V. Karplus, S. Paltsev (2013), Should a vehicle fuel economy standard be combined with an economy-wide greenhouse gas emissions constraint? Implications for energy and climate policy in the United States. Energy Economics 36, 322–333.*  
*Fronzel, M., C. Vance (2018), Drivers' Response to Fuel Taxes and Efficiency Standards: Evidence from Germany. Transportation 45 (3): 989–1001.*