

Effektiver Klimaschutz mit einem wirksamen Preis für CO₂ plus Klimadividende

Um die Klimaerwärmung langfristig deutlich unter 2°C zu halten, müssen Industriestaaten ihre CO₂-Emissionen bis 2050 voraussichtlich um 95% senken. Doch wie lässt sich diese de-facto-Dekarbonisierung in der Praxis umsetzen?

Am einfachsten und effizientesten lassen sich CO₂-Emissionen vermeiden, wenn sie einen wirksamen Preis erhalten. Wer verschmutzt, muss zahlen – diese Forderung stellen Klimaexperten und Ökonomen seit vielen Jahren auf. Doch die Politik zeigt wenig Handlungswillen – nicht zuletzt weil steigende Steuern und Abgaben in der Bevölkerung unbeliebt sind.

Die Bürgerlobby Klimaschutz (Citizens' Climate Lobby Germany e.V.) sieht bei den Menschen jedoch einen Bewusstseinswandel. Wie viele unserer Mitbürger haben wir verstanden, dass wir handeln müssen. Wir schlagen daher vor, auf CO₂ in Deutschland eine Abgabe zu erheben, die jährlich steigt. Die dadurch eingenommenen Mittel sollen als Klimadividende wieder an die Bürger ausgeschüttet werden.

Eine CO₂-Abgabe – was soll das bringen?

Wenn etwas teurer wird, haben wir einen Anreiz, weniger davon zu verbrauchen. Dieser Grundsatz ist aus dem Alltag jedermann bekannt. Beim CO₂-Ausstoß greift er aber nicht, weil CO₂-Emissionen bislang nichts oder kaum etwas kosten.

Eine mittelfristig kalkulierbare und langfristig steigende CO₂-Abgabe würde diesen Anreiz bieten. Sie würde Industrie, Energiewirtschaft, die öffentliche Hand und jeden Einzelnen von uns dazu bringen, in Energieeffizienz und erneuerbare Energien zu investieren und sorgsam mit Ressourcen umzugehen.

Konkret würde sich durch die CO₂-Abgabe der Autoverkehr gegenüber dem Bahnfahren verteuern. Bei der Heizungssanierung entstünde ein Anreiz, eher eine mit Ökostrom betriebene Wärmepumpe zu installieren als eine Gasheizung. Und im Supermarkt würde regionales Obst gegenüber Importware begünstigt.

Was hat es mit der Klimadividende auf sich?

Steuern und Abgaben sind unbeliebt, auch weil sie oft im allgemeinen Staatshaushalt verschwinden. Das Ziel der CO₂-Abgabe ist aber nicht, den Staat zu finanzieren, sondern Anreize für CO₂-Einsparung zu setzen. Daher die Ausschüttung der Einnahmen als (pro Kopf gleiche) Klimadividende an alle Bürger.

Wer profitiert von dem Vorhaben?

Langfristig profitieren wir alle vom Klimaschutz. Auch kurzfristig sparen all diejenigen Geld, die weniger CO₂ ausstoßen als der Bevölkerungsdurchschnitt. Diejenigen mit größerem „CO₂-Fußabdruck“ zahlen drauf. Dadurch bleibt auch die soziale Gerechtigkeit gewahrt – denn Geringverdiener fliegen in der Regel seltener, fahren weniger Auto und konsumieren weniger als Wohlhabendere.

Würde die CO₂-Abgabe nicht gerade Geringverdiener empfindlich treffen?

In der Regel haben Geringverdiener einen niedrigeren CO₂-„Fußabdruck“ als der Bevölkerungsdurchschnitt. Sie würden also von der Kombination „CO₂-Abgabe plus Klimadividende“ profitieren.

Trotzdem kann die Senkung unseres CO₂-Ausstoßes besonders für die Ärmere in unserer Gesellschaft punktuell zu Problemen führen. Zum Beispiel kann es für sie schwierig sein, die notwendigen Investitionen in energieeffizientere Technologien (etwa einen neuen Kühlschrank) vorzufinanzieren. Das ist aber dann in erster Linie ein sozialpolitisches Problem, dem zielgenau mit Sozialpolitik begegnet werden sollte, z. B. durch Zuschüsse für Energieeinsparmaßnahmen bzw. eine entsprechende Erhöhung der ALG II-Sätze.

Eine Klimadividende, die für alle gleich wäre, würde auch an Millionäre ausgezahlt. Wo bleibt da die soziale Gerechtigkeit?

Die Pro-Kopf-Pauschale hat den Vorteil, dass sie einfach und transparent ist. Bei jedem anderen Konzept drohen endlose politische Diskussionen darüber, wer die Entlastung erhalten sollte und wer nicht. Das würde die politische Durchsetzbarkeit stark behindern. Außerdem soll die Abgabe primär dem Klima zugute kommen, statt unnötige Mehrarbeit in der Verwaltung zu schaffen. Wenn eine stärkere soziale Umverteilung gewünscht ist, gibt es hierfür geeignetere, zielgenauer wirkende Mittel.

Wie hoch wäre die CO₂-Abgabe?

Denkbar wäre z. B. mit 20 Euro pro Tonne CO₂ zu beginnen; danach sollte der Preis für einen gewissen Zeitraum jedes Jahr um einen vorher festgelegten Satz (z. B. 2 - 3 Euro) steigen. Weitere Anhebungen sollten grundsätzlich davon abhängig gemacht werden, inwieweit wir uns auf dem gewünschten Emissionspfad für CO₂ befinden (Evaluierung). In überschaubarer Zeit sollte der Preis laut Umweltbundesamt (UBA) mindestens 80 Euro pro Tonne erreichen.

Zum Vergleich: 20 Euro pro Tonne CO₂ entsprechen 4,7 Cent pro Liter Benzin. Strom aus Braunkohle verteuert sich um 1,6 Cent/kWh, Steinkohlestrom um 1,3 ct/kWh und Strom aus Erdgas um 0,5 ct/kWh, wenn man den Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel bei der CO₂-Abgabe anrechnet.

Warum die jährliche Anhebung der Abgabe?

Die deutsche Wirtschaft – und letztlich wir alle – müssen uns allmählich an ein Zeitalter geringerer CO₂-Emissionen gewöhnen. Mit einer Schocktherapie ist niemandem gedient. Deshalb sollte man mit einer CO₂-Abgabe relativ niedrig einsteigen, dies aber mit der Botschaft verbinden, dass der Preis auf CO₂ so lange steigen wird, bis die langfristigen Klimaziele erreicht sind.

In der EU gibt es bereits einen CO₂-Emissionshandel. Warum jetzt das neue Konzept?

Der europäische CO₂-Emissionshandel deckt nur knapp die Hälfte aller CO₂-Emissionen ab – und die Politik war bei der Mengenvorgabe für den Emissionshandel zu großzügig. Daher ist der Zertifikatepreis für eine Tonne CO₂ mit ca. 7 € viel zu niedrig, um ausreichend Investitionen in Erneuerbare Energien und Effizienz anzuregen.

Müssten Industrie und Bürger nicht zweimal zahlen, wenn jetzt auch noch eine nationale CO₂-Abgabe eingeführt wird?

Nein. Die nationale CO₂-Abgabe würde mit den Aufwendungen für Zertifikate im EU-Emissionshandel verrechnet. Die Industrie und damit auch der Bürger müssten also nicht zweimal zahlen.

Unser langfristiges Ziel ist ohnehin eine EU-weite wirksame CO₂-Bepreisung. Sei es über eine Ausweitung eines reformierten Emissionshandels auf alle CO₂-Emissionen, einer EU-weiten CO₂-Abgabe oder einer Kombination von beidem. Dann ließe sich die nationale CO₂-Abgabe auch wieder abschaffen oder in eine EU-weite Lösung integrieren.

Was muss geschehen, um den europäischen Emissionshandel zu reformieren?

Bis heute hat sich auf dem europäischen Emissionsmarkt ein Überschuss an Zertifikaten im Gegenwert von mehr als 2 Milliarden Tonnen CO₂ angesammelt. Ein Großteil davon muss dauerhaft aus dem Markt genommen werden. Darüber hinaus würde ein kontinuierlich steigender Mindestpreis bei der Versteigerung der Zertifikate für mehr Planungssicherheit für Investoren sorgen. Denkbar wäre auch eine Ausweitung des EU-Emissionshandels auf alle Branchen unserer Wirtschaft sowie auf private Emissionen (z. B. aus der Gebäudeheizung) und den Verkehr. Dann ließe sich die Zertifikatmenge, die in den Markt gegeben wird, direkt vom EU-Reduktionsziel ableiten.

Was würde ohne zusätzliche Reformschritte beim Emissionshandel und ohne nationale CO₂-Abgabe geschehen?

In diesem Fall droht Deutschland seine Klimaziele bei weitem zu verfehlen. In ihrem 2016 verabschiedeten Klimaschutzplan 2050 strebt die Bundesregierung an, dass die CO₂-Emissionen aus der Energiewirtschaft bis 2030 gegenüber 1990 um rund 60% sinken sollen. Nach Berechnungen des Instituts "Energy Brainpool" würde ohne eine CO₂-Abgabe und ohne eine Reform des EU-Emissionshandels lediglich Einsparungen von 38% erreicht.

Wie weit würde der CO₂-Preis langfristig steigen?

Die Botschaft der Politik muss lauten: Wir werden die Menge der verfügbaren CO₂-Zertifikate so lange verknappen oder eine CO₂-Abgabe anheben, bis die Klimaziele erreicht sind. Wie hoch der CO₂-Preis dann im Jahr 2050 sein wird, kann heute niemand seriös voraussagen. Denn wir wissen nicht, welche Technologien uns dann zu welchem Preis zur Verfügung stehen und wie sich unsere Infrastruktur sowie unser Lebensstil verändert haben werden.

Wer setzt sich sonst noch für einen CO₂-Preis ein?

Im Vorfeld des Pariser Klimagipfels formierte sich 2015 auf Initiative der Weltbank die "Carbon Pricing Leadership Coalition", der seither über 70 Staaten der Welt, zahlreiche Regional- und Stadtverwaltungen sowie rund 1000 Unternehmen beigetreten sind. Auch Bundeskanzlerin Angela Merkel engagiert sich in dieser Koalition für einen Preis auf CO₂. Ebenso unterstützen viele führende Ökonomen wie z. B. Lord Nicholas Stern und der Wirtschaftsnobelpreisträger Joseph Stiglitz das Bemühen um einen CO₂-Preis. Einer der wichtigsten Fürsprecher in Deutschland ist Ottmar Edenhofer, Chefökonom des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK).

Zuletzt hat auch die vom Bundeswirtschaftsministerium eingesetzte Expertenkommission zum Monitoring der Energiewende für einen CO₂-Preis in Deutschland plädiert. Ihr Vorsitzender Prof. Dr. Andreas Löschel sagte "Zeit Online": "Wir plädieren für einen Preis auf alle Kohlendioxidemissionen. Dieser würde dem Fördersystem einen verlässlichen, allgemeinen Rahmen geben. Das bisherige Emissionshandelssystem der EU sichert die Erreichung der deutschen Klimaziele nicht, weil die Zertifikate dafür viel zu billig sind. Eine CO₂-Steuer oder ein nationaler Mindestpreis für CO₂ würden das ändern."

Welche Position haben Unternehmen zum CO₂-Preis?

Viele Unternehmen fordern heute schon höhere CO₂-Preise – und rechnen auch damit, dass sie kommen werden. Der Ölkonzern Shell etwa setzt für interne Kalkulationen (etwa bei der Erschließung neuer Ölfelder) Kosten von 40\$ pro Tonne CO₂ an. Nur, wenn ein Projekt auch bei

einem solchen CO₂-Preis noch rentabel ist, wird es in Angriff genommen. Ähnlich geht auch der Softwarehersteller Microsoft vor.

Gerade im Umweltbereich gibt es schon unzählige Regulierungen. Und jetzt auch noch eine CO₂-Abgabe?

Ein CO₂-Preis würde viele – oft unnötig komplizierte - Regulierungen und Förderprogramme langfristig überflüssig machen. Denn im Gegensatz zum bisherigen Klein-Klein der Gesetzgebung setzt der CO₂-Preis einen Anreiz, der in allen Bereichen unseres Lebens wirksam wird. Gleichzeitig lässt er aber jedem Einzelnen die Wahlfreiheit, wie viel CO₂ er einsparen will und wodurch. Ein wirksamer CO₂-Preis würde auch dafür sorgen, dass sich erneuerbare Energien, Kraft-Wärme-Kopplung und die dazugehörigen Speicher langfristig auch ohne Einspeisevergütung und staatliche Förderung auf dem Markt rechnen.

Welche Bereiche unserer Wirtschaft wären von der Abgabe betroffen?

Der EU-Emissionshandel betrifft bisher nur die Energiewirtschaft und einige wenige weitere Branchen. Durch die CO₂-Abgabe würden hingegen alle Emissionen teurer – auch jene aus dem Verkehr und den Privathaushalten. Erst damit würde ein wirklich flächendeckender Anreiz entstehen, CO₂ kosteneffizient und mit innovativen Ideen einzusparen. Die CO₂-Emissionen, die bei der Produktion von Waren- und Dienstleistungen entstehen (z. B. durch lange Transportstrecken), würden sich dann im Endpreis der Produkte widerspiegeln.

Hat unsere Wirtschaft dadurch nicht einen Wettbewerbsnachteil?

Einerseits nein: Mit einer CO₂-Abgabe erreichen wir unsere Klimaschutzziele mit geringeren volkswirtschaftlichen Kosten als mit anderen Instrumenten, weil zuerst dort reduziert wird, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Außerdem fördert ein Preis auf CO₂ die Suche nach innovativen Lösungen. Das stärkt uns in im internationalen Standortwettbewerb.

Andererseits ja: Unsere Produkte konkurrieren im Inland und im Ausland gegen Produkte, die vielleicht unter weniger strengen Klimaauflagen produziert wurden. Ohne eine global abgestimmte Klimapolitik wird daher der Handlungsspielraum von Vorreitern immer begrenzt sein. Den genauen Spielraum für eine nationale CO₂-Abgabe auszuloten, dieser Aufgabe müssen wir uns stellen.

Sollte die Wirtschaft auch eine Klimadividende bekommen?

Nein. Sinn und Ziel der Maßnahme ist, dass sich der CO₂-Preis bzw. die Vermeidungskosten in den Ladenpreisen widerspiegeln. Am Ende zahlt also der Bürger. Deshalb sollte auch er allein die Klimadividende bekommen – und nicht Unternehmen.

Wäre eine nationale CO₂-Abgabe nicht ein klimapolitischer Alleingang?

So allein wäre Deutschland damit in Europa gar nicht; im Gegenteil: Bisher (Stand 2015) erheben 13 europäische Länder eigene, nationale CO₂-Steuern – in der Regel auf solche Emissionen, die nicht vom EU-Emissionshandel betroffen sind. Zu diesen Ländern gehören z. B. Frankreich, Großbritannien und Irland, die skandinavischen Länder, die Schweiz und Portugal. Außerhalb Europas haben z. B. Südafrika, Chile sowie mehrere US-Bundesstaaten und kanadische Provinzen CO₂-Steuern eingeführt. Zudem wurde und wird in einigen Staaten und Regionen ein CO₂-Preis über einen Emissionshandel verwirklicht. Neuseeland hat ihn 2008 eingeführt, Südkorea 2015, und in China soll ab 2017 ein landesweiter Emissionshandel installiert werden, der acht Industriesektoren einbezieht.

Großbritannien hat 2013 einen nationalen Mindestpreis für CO₂-Emissionen eingeführt, der momentan bei etwas mehr als 20£ pro Tonne liegt - also deutlich höher als der Preis im EU-Emissionshandel. Der britische "Carbon Floor Price" bis 2020 jährlich um 2£, danach bis 2030

sogar um 4€/Jahr. Die Differenz zwischen nationalem Mindestpreis und EU-Emissionshandelspreis müssen die Stromversorger in Form einer Abgabe entrichten.

Wie hoch sind die CO₂-Steuern bzw. -Preise in anderen Ländern?

Das variiert stark. In Polen und den baltischen Staaten liegt die Steuer unter 5 € je Tonne CO₂. In Frankreich, Dänemark und Irland sind es rund 20 € (Stand 2015) und in der Schweiz ist die sogenannte „Lenkungsabgabe“ 2016 auf 84 Franken (ca. 75 €) je Tonne CO₂ gestiegen. In den meisten europäischen Ländern mit CO₂-Steuer liegt diese deutlich höher als der derzeitige Emissionshandelspreis von ca. 7 € je Tonne.

Werden die CO₂-Steuern im Ausland regelmäßig angehoben?

In der Regel ja. In Dänemark betrug die Steigerung von 2008-2015 durchschnittlich 1,8% pro Jahr. Die französische CO₂-Steuer hat sich von 7 € (2014) auf 22 € (2016) binnen zwei Jahren verdreifacht. In der Schweiz hängt die Steigerungsrate von der Entwicklung der CO₂-Emissionen ab. Je stärker das Land hinter seine Ziele in puncto Emissionsvermeidung zurückfällt, desto stärker steigt auch die Lenkungsabgabe an.

Gibt es etwas Ähnliches wie die „Klimadividende“ auch in anderen Ländern?

Am ehesten noch in der Schweiz: Dort werden zwei Drittel der Einnahmen an die Bürger (über einen pro Kopf einheitlichen Rabatt beim Krankenversicherungsbeitrag) und an die Wirtschaft (durch eine Senkung der Rentenversicherungsbeiträge) zurückverteilt. Das restliche Drittel fließt in ein Förderprogramm für klimaeffiziente Gebäudesanierungen.

Bei den Unternehmen richtet sich die Höhe der Rückerstattung nach der Lohnsumme. Das heißt: Wer wenig CO₂ ausstößt, aber viele Menschen beschäftigt, profitiert. Große Emittenten mit nur wenig Beschäftigten zahlen hingegen drauf.

Die kanadische Provinz British Columbia hat die Einnahmen aus ihrer CO₂-Steuer genutzt, um gezielt die Einkommenssteuern von Geringverdienern sowie die Unternehmenssteuern zu senken. Das Ganze war aufkommensneutral, d. h. die Summe der Einnahmen entspricht der Summe der Steuersenkungen.

Wie hat sich die Wirtschaft in Ländern mit CO₂-Steuer und Klimadividende entwickelt?

Dies ist am besten für British Columbia erforscht. Dort wurde 2008 eine CO₂-Steuer eingeführt – übrigens von der eher konservativen BC Liberal Party. Ihre Höhe lag anfangs bei 10\$ je Tonne CO₂, danach stieg die Steuer jährlich um 5\$ je Tonne. Bis 2010 sank der CO₂-Ausstoß in der Provinz um 10%; im Rest von Kanada hingegen nur um 5%. Gleichzeitig entwickelte sich die Wirtschaftsleistung in British Columbia sogar etwas besser als im Rest des Landes. Durch die Steuerrabatte hat die Provinz heute die geringsten Unternehmenssteuern in ganz Kanada.

Allerdings stagniert die CO₂-Steuer seit 2012 bei 30\$ je Tonne – vor allem weil die übrigen Provinzen nicht nachgezogen haben und man in British Columbia bei einer weiteren Steigerung letztlich doch Standortnachteile befürchtet.

Wie sparsam müsste ein Haushalt konkret mit Energie umgehen, um von der Klimadividende zu profitieren?

Der CO₂-Ausstoß pro Kopf beträgt in Deutschland momentan ca. 10 Tonnen jährlich. Eine vierköpfige Familie käme bei folgendem Konsummuster auf 30 Tonnen und würde daher unter dem Strich profitieren (wobei für Ernährung und Konsum Durchschnittswerte zu Grunde liegen):

- 25.000 km Autofahren pro Jahr (bei einem Durchschnittsverbrauch von 5,5 l/100 km)
- 3.000 Liter Heizölverbrauch pro Jahr

- 4.500 kWh Stromverbrauch pro Jahr
- 5 t CO₂-Emissionen durch Ernährung pro Jahr (1,25 t/Kopf)
- 11 t CO₂-Emissionen durch privaten Konsum (2,75 t/Kopf; Kleidung, Unterhaltungselektronik, Kultur etc.)

Wenn das Geld wieder ausgeschüttet wird, bekommt der Staat davon nichts für dringend nötige Investitionen in die Infrastruktur. Wird er dann nicht andere Steuern erhöhen, um die Investitionen zu finanzieren?

Deutschland braucht Geld für die Infrastruktur – unabhängig davon, ob eine CO₂-Abgabe eingeführt wird oder nicht. Ob dafür an anderer Stelle Steuern erhöht werden müssen, wird die Zukunft zeigen. Die CO₂-Abgabe würde allerdings bewirken, dass die Investitionen vorrangig in solche Infrastrukturen fließen, die dem Klima zugute kommen – also z. B. Anlagen für erneuerbare Energien, Speicher oder den Bahnverkehr.

Sollte der Staat die Erlöse aus der CO₂-Abgabe nicht besser direkt in Klimaschutzmaßnahmen stecken?

Der Preis auf CO₂ soll ja gerade dazu führen, dass CO₂ dort eingespart wird, wo dies am kostengünstigsten bzw. mit dem geringsten Wohlstandsverzicht möglich ist. Werden die Einnahmen jedoch zur Förderung bestimmter Maßnahmen und Technologien verwendet, würde der Staat diese kosteneffiziente Wirkung des CO₂-Preises möglicherweise wieder verzerren. Davon unabhängig muss der Staat weiterhin z. B. klimaschutzorientierte Grundlagenforschung (die sich für Unternehmen meist nicht „rechnet“) oder die Infrastruktur finanzieren. Dazu müsste er aber nicht unbedingt auf CO₂-Erlöse zurückgreifen.