

Klimaziele bis 2030: Wie sie noch erreichbar sind

Das durchgerechnete Konzept für sozialverträgliche CO₂-Bepreisung im Problembereich Verkehr und Wärme

Das Preissignal im EU-Emissionshandel bremst nur die Hälfte des deutschen Ausstoßes von Kohlendioxid (CO₂). Beim Rest tut sich wenig – und europarechtlich bindende Verpflichtungen zwingen die Regierung zum Handeln. Dieses Kurzdossier zeigt den Ausweg.

1. Das Problem

Mit der bisherigen Politik hat Deutschland keine Chance, seine Verpflichtungen aus der EU-Lastenteilungsverordnung einzuhalten: Bis 2030 muss der CO₂-Ausstoß in den nicht vom Emissionshandel erfassten Bereichen um 38 Prozent unter den Stand von 2005 sinken; schon 2021 greift ein Limit, das Jahr für Jahr strenger wird. Wegen der absehbaren Verfehlung (siehe Grafik) drohen milliarden schwere Strafzahlungen und schwere Schäden für die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik. Zudem braucht es eine sozial austarierte Lösung: Es geht vor allem um Verkehr und Wärme – also Tanken und Heizen.

Treibhausgas-Emissionen in Deutschland (in Millionen Tonnen CO₂)



Bereiche außerhalb des EU-Emissionshandels. Inklusive weiterer (in CO₂-Äquivalente umgerechneter) Treibhausgase. Quelle: Öko-Institut (2019)

2. Der Hintergrund

Vereinzelt gibt es zwar Bemühungen, auch bei Verkehr und Wärme CO₂-Emissionen zu begrenzen, etwa durch Kfz-Flottenstandards auf EU-Ebene oder Förderprogramme für Heizungen. Doch das Klimagas erhält hier kein Preisschild, geschweige denn angekündigte künftige Preisanstiege. Das setzt geringe Anreize für Investitionen in emissionsarme Technologien. Soziale Ausgewogenheit wird nicht berücksichtigt.

3. Die Lösung

Es ist auch in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Bereichen notwendig, den Paradigmenwechsel vom Ordnungsrecht zum marktwirtschaftlichen Ansatz einer CO₂-Bepreisung vorzunehmen. Das ist sozialverträglich machbar.

Von Europa aus denken. Das Ziel ist mittel- bis langfristig ein EU-weit einheitlicher CO₂-Preis in allen Bereichen. Dann werden Emissionen dort gemindert, wo es am günstigsten geht, die Minderung muss ja schneller erfolgen als je zuvor. Der beste Rahmen ist der EU-Emissionshandel – doch das bedarf zeitintensiver politischer →

Ein CO₂-Preis als Leitinstrument der Klimapolitik: Das liegt weltweit im Trend

Von den globalen Treibhausgas-Emissionen unterlagen im Zeitraum 2005 bis 2010 lediglich 5 Prozent einer CO₂-Bepreisung, hauptsächlich im EU-Emissionshandel. Bis 2018 stieg die Abdeckung durch bestehende und in der Einführung befindliche Systeme auf 20 Prozent, in 57 Steuer- und Emissionshandelssystemen auf nationaler und subnationaler Ebene: unter anderem in Kalifornien und im Bereich der Regional Greenhouse Gas Initiative im Nordosten der USA. Inzwischen erwägt sogar China eine CO₂-Bepreisung. Es gibt auch erste Institutionen zur Koordination.

3. Die Lösung (Fortsetzung von Seite 1)

Koordinationsprozesse zu Ausgestaltung und Lastenteilung und ist deshalb die Perspektive für die Zeit spätestens nach 2030.

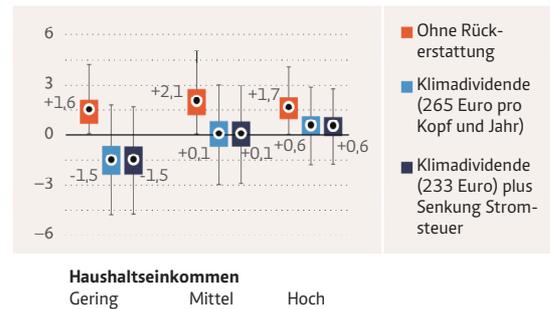
Zeitnah einsteigen. Eine zunächst nationale CO₂-Bepreisung lässt sich als Steuer oder als separater Emissionshandel realisieren. Beide Instrumente sind bei geeigneter Ausgestaltung grundsätzlich gleichwertig. Eine CO₂-Steuer ist administrativ einfacher und rascher implementierbar. Aus empirisch begründeten Annahmen zu „Elastizitäten“ – also wie stark ein Preisanstieg die Nachfrage nach klimaschädlichen Produkten drosselt – lässt sich abschätzen, mit welchen CO₂-Preisen Deutschland die versprochenen Minderungen 2021 bis 2030 erreichen kann.

Zeitpfad festlegen. Bei einer CO₂-Steuer erscheint ein Preispfad von 50 Euro je Tonne CO₂ im Jahr 2020 steigend auf 130 Euro 2030 angezeigt. Im Verkehrsbereich bleiben die bisherigen Energiesteuern bis zu einer grundlegenden Finanzreform zusätzlich bestehen – sie lassen sich unabhängig vom Klimaschutz begründen, etwa mit Luftverschmutzung oder Infrastrukturkosten. Einen Preispfad erhält auch ein nationaler Emissionshandel: Damit nicht spekulative Ausschläge das Signal an Investoren beschädigen, braucht er einen Korridor aus Mindest- und Höchstpreis, 35 bis 70 Euro (2020) und später 70 bis 180 Euro (2030). Ferner braucht es Monitoring durch eine geeignete Institution, damit die CO₂-Bepreisung bei Bedarf flexibel und evidenzbasiert angepasst werden kann; das ist insbesondere bei der Steuer wichtig.

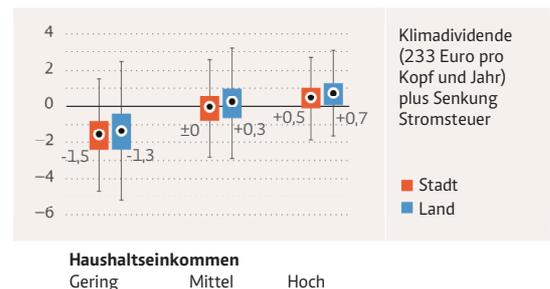
Stromsektor im Blick haben. Parallel zum nationalen Einstieg sollte Deutschland die integrierte CO₂-Bepreisung unter dem Dach des EU-Emissionshandels vorantreiben. Auch hier sollte zügig ein Mindestpreis eingeführt werden: Das System bietet immer noch keinen verlässlichen Rahmen für langfristige Investitionen – und Fortschritte bei Verkehr und Wärme, etwa über E-Mobilität und Wärmepumpen, hängen auch an rascher Dekarbonisierung der im Emissionshandel erfassten Stromwirtschaft.

Klimadividende einführen. Ein CO₂-Preis 2030 von 130 Euro je Tonne heißt: 37 Cent mehr je Liter Sprit, jährlich 230 Euro mehr für die Gasheizung einer 80-Quadratmeter-Wohnung. Doch der Staat kann das Geld als Pro-Kopf-Pauschale („Klimadividende“) an die Bürger rückerstatten und Abgaben senken. Wer sich klimafreundlich verhält, hat unterm Strich mehr. Im Schnitt (siehe Grafik) werden ärmere Haushalte entlastet, der Unterschied zwischen Stadt und Land ist gering. Für besonders Betroffene wie Fernpendler kann es Härtefall-Regelungen geben.

CO₂-Preis plus Klimadividende stärkt die Schwachen ...



... und wirkt auf dem Land und in der Stadt fast gleich



Entlastung (-) / Belastung (+) bei CO₂-Preis 130 Euro je Tonne im Jahr 2030 im Bereich außerhalb des EU-Emissionshandels. In Prozent der Konsumausgaben. Die Zahl ist der Durchschnitt im 1., 5. und 10. Einkommensdezil. Die dicken Balken sind die mittleren 50 Prozent jeder Haushaltsgruppe, die dünnen Striche der Rest bis auf statistische Ausreißer (Abweichung größer als 1,5 IQA). Haushaltseinkommen äquivalenzgewichtet. Quelle: MCC

4. Die Flankierung

Der CO₂-Preis sollte das zentrale Instrument der Klimapolitik sein. Ergänzend sind aber etwa Informationsinstrumente sinnvoll, um die Kurzsichtigkeit bei Kaufentscheidungen zu überwinden, oder räumlich und zeitlich differenzierte Mautsysteme zur Bekämpfung von Staus, Lärm und Luftverschmutzung. Zudem sollte der Wildwuchs von Steuern und Abgaben bei Verkehr und Wärme korrigiert werden.

Wichtig ist auch, die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft im Blick zu haben. Solange andere Staaten keine ambitionierte Klimapolitik betreiben, muss die deutsche Politik pragmatisch vorgehen. So könnten Firmen in den Bereichen Verkehr und Wärme Ausnahmen bei der Energiesteuer auch im Rahmen der CO₂-Preisreform zunächst weiter erhalten.

IMPRESSUM

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH | Berlin

Geschäftsführer: Prof. Dr. Ottmar Edenhofer

Redaktion: Christian Flachsland, Brigitte Knopf, Ulrich von Lampe | mcc-presse@mcc-berlin.net | August 2019

Das MCC ist eine gemeinsame Gründung der Stiftung Mercator und des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK).

www.mcc-berlin.net | Foto: Shutterstock / Lucky Team Studio