



Initiative
nachhaltige
Finanzreform

KURZDOSSIER

Deutschland zukunftsfähig machen: CO₂ braucht einen gerechten Preis

Deutschland droht seine Klimaschutz-Ziele zu verfehlen. Eine wichtige Ursache dafür ist ein unzureichender Preis für die gesellschaftlichen Kosten des CO₂-Ausstoßes im Strom-, Wärme-, Industrie- und Verkehrssektor. Für ein einheitliches CO₂-Preissignal sollte ein nationaler CO₂-Mindestpreis für den Emissionshandelssektor eingeführt und die Energie- und Stromsteuer an Energie- und CO₂-Gehalt ausgerichtet werden.

Das Problem: CO₂ hat keinen angemessenen Preis

Nachdem das Pariser Abkommen vom Deutschen Bundestag einstimmig ratifiziert wurde, muss Deutschland ambitioniertere Klimaschutz-Ziele erfüllen. Doch Deutschland droht bereits das Vorhaben zu verfehlen, den CO₂-Ausstoß bis 2020 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Mit dem langfristigen Klimaschutzplan 2050 will die Bundesregierung eine fast vollständige Dekarbonisierung bis 2050 organisieren – doch mit welchen Instrumenten das Ziel

erreicht werden soll, wird nicht ausreichend deutlich. Ein wesentlicher Grund für die mangelnden Fortschritte beim Klimaschutz ist das Versagen des zentralen Politikinstrumentes, dem Europäischen Emissionshandelssystem (ETS). Das ETS erfüllt seine Funktion für die integrierten Sektoren Strom und Industrie bisher nicht. Der Preis für CO₂-Emissionsrechte von aktuell rund fünf Euro pro Tonne ist zu niedrig, um einen Anreiz zu setzen, in

klimafreundliche Technologien zu investieren. Die unklare Entwicklung bietet darüber hinaus keine Investitions- und Planungssicherheit, weder für Niedrigemissionstechnologien noch für emissionsintensive Industrien. In den Sektoren Verkehr und Wärme außerhalb des Emissionshandels sind die Erfolge bei der CO₂-Reduktion in Deutschland noch geringer oder bleiben sogar vollständig aus. Durch den aktuell relativ niedrigen Ölpreis werden z.B. vermehrt Ölheizungen installiert. Auch hier fehlt ein klares Preissignal, um Investitionen in Energieeffizienz, erneuerbare Wärme oder alternative Antriebe anzureizen.

Das Umweltbundesamt beziffert die externen Effekte des Ausstoßes von CO₂ auf rund 80 Euro pro Tonne. Die aktuellen Preise für Strom, Wärme und Mobilität sagen daher nicht annähernd die ökologische Wahrheit. In einem Wirtschaftssystem, in dem Allokationsfragen überwiegend durch Märkte entschieden werden, sind Preise der zentrale Koordinierungsmechanismus. Solange der Ausstoß von CO₂ keinen angemessenen Preis trägt, ist die Wirtschaftlichkeit und Wettbewerbsfähigkeit der

klimafreundlicheren Produkte gefährdet. Es sei denn, sie werden vom Staat aufwändig subventioniert. Produzenten und Unternehmen brauchen Planungssicherheit und klare politische Rahmenbedingungen, damit sie ihre Erwartungen und Entscheidungen an der Dekarbonisierung ausrichten können.

Um Deutschland zukunftsfähig zu machen, muss daher ein höheres Preissignal für CO₂ gesetzt werden. Es ist der effizienteste Weg, nationale Klimaschutzziele zu erreichen und internationalen Verpflichtungen gerecht zu werden. Zudem gebietet das Prinzip der Verursachergerechtigkeit, dass derjenige für die Begleichung von gesellschaftlichen Kosten aufkommt, der durch seinen Konsum oder sein Wirtschaften für sie verantwortlich ist. Heute belasten die Gesundheits- und Umweltschäden vor allem Geringverdiener_innen. Für die Kosten kommen alle Steuerzahler_innen, die Länder des Südens oder die kommenden Generationen auf.

Die Reformvorschläge: CO₂-Preis durch Reform der Energiesteuern

Um ein klares Preissignal für CO₂ zu setzen, muss sich die künftige Bundesregierung für eine ambitionierte Reform des Europäischen Emissionshandels einsetzen, die frühzeitig die Zertifikate verknappt. Zusätzlich und insbesondere wenn es zu keiner wirksamen Reform auf EU-Ebene kommt, sollte mittels nationaler Maßnahmen ein Preis von anfänglich 30 Euro je Tonne CO₂ in den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr eingeführt werden. Mittelfristig wäre dieser Preis schrittweise auf das tatsächliche Niveau der externen Kosten zu erhöhen. Dies sollte über eine Anpassung der Energiesteuer an die CO₂-Emissionen erreicht werden.

Um die spürbare inflationsbedingte Entwertung der Steuern auszugleichen und dauerhaft Steuereinnahmen und Lenkungswirkung zu gewährleisten, müssen die Steuersätze z.B. an einen Verbraucherpreisindex gekoppelt werden.

Strom- und Industriesektor: Ambitionierte Reform des EU-Emissionshandels und nationaler CO₂-Mindestpreis

Die Bepreisung von CO₂-Emissionen sollte am besten international umgesetzt werden, damit kurzfristige nationale Wettbewerbsnachteile verhindert werden. Ein koordiniertes Vorgehen, z.B. im Rahmen der G20, und eine ambitionierte Reform des Emissionshandels auf EU-Ebene sollte daher für eine erfolgreiche Klimaschutzpolitik das zentrale Ziel sein. Im Emis-

sionshandel muss die zulässige Emissionsmenge abgesenkt und an den langfristigen Klimazielen ausgerichtet werden. Die kostenlose Vergabe von Zertifikaten muss schnellstmöglich beendet werden – Begünstigungen für nachweislich stark von „Carbon Leakage“ gefährdete Unternehmen müssen schon jetzt auf das Notwendigste begrenzt werden. Die derzeit

auf europäischer Ebene diskutierten Reformelemente für den Emissionshandel nach 2020 sind allerdings nicht ambitioniert genug, um kurzfristig ein wirksames Preissignal zu schaffen. Die künftige Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, mit der Reform substantielle Verbesserungen zu erzielen.

Ergänzend dazu müssen nationale Maßnahmen zur CO₂-Bepreisung umgesetzt werden. Ein sinnvolles Instrument im ETS-Sektor ist die Einführung eines CO₂-Mindestpreises (Carbon Floor Price), der möglichst in Kooperation mit den Nachbarländern Deutschlands umgesetzt werden sollte. In Großbritannien wurde bereits 2013 ein CO₂-Mindestpreis eingeführt. Zusätzlich zur Teilnahme am Emissionshandel müssen Stromerzeuger seither eine „Carbon Price Support Rate“ (CPSR) als Primärenergiesteuer für Erdgas, Flüssiggas und Kohle zahlen, welche die Differenz aus dem CO₂-Future-Zertifikatspreis und Mindeststeuersatz ausgleicht. Ein solcher Mindestpreis kann über die Zeit auf ein gewünschtes Niveau angehoben werden, z.B. mittelfristig auf die Höhe der externen Kosten von 80 Euro je Tonne CO₂.

Die positiven Auswirkungen eines nationalen CO₂-Mindestpreises sind vielfältig. Emissionsarme Kraftwerke könnten sich am Strommarkt durchsetzen und würden in der Einsatzrangfolge aller Kraftwerke („Merit Order“) nach vorne rücken.

Der Börsenstrompreis würde steigen, da fossile Kraftwerke die CO₂-Kosten einpreisen müssten. Dadurch werden auch erneuerbare Energien wettbewerbsfähiger und die EEG-Umlage sinkt. Sollten Deutschlands Nachbarländer nicht zu einer gemeinsamen Umsetzung bereit sein, wäre alternativ eine Regelung für Stromimporte zu finden. Das erhobene Aufkommen aus der CO₂-Steuer könnte für eine Senkung der Stromsteuer verwendet werden. Diese differenziert nicht nach der Art der Stromerzeugung.



Wärmesektor: CO₂-Komponente in den Heizstoffsteuern einführen

Aufgrund der niedrigen Preise für fossile Heizstoffe fehlt eine Anreizwirkung für energetische Sanierungsmaßnahmen und die Nutzung erneuerbarer Wärme. Um ein adäquates Preissignal zu setzen, sollten kurz- bis mittelfristig die Heizstoffsteuern angehoben und am CO₂-Gehalt ausgerichtet werden.

Im europäischen Vergleich bewegen sich die Heizstoffsteuern in Deutschland auf niedriger Ebene, so dass eine Erhöhung lediglich eine Angleichung an das europäische Niveau bedeuten würde. Eine Anhebung, in Verbindung mit einer stärkeren Orientierung der Steuersätze am CO₂-Gehalt der Energieträger und den tatsächlichen CO₂-Folgekosten, verteuert den Verbrauch von Heizöl, Erdgas und Kohle und schafft eine klimaschutzgerechte Struktur der Heizstoffpreise. Zusätzlich müssen auch Heizstoffsteuern indexiert werden, um die Lenkungswirkung aufrechtzuerhalten. Das Steueraufkommen einer Heizstoffsteuererhöhung

kann durch eine vollständige Rückerstattung aufkommensneutral gestaltet werden. Die Schweiz verfolgt beispielsweise das Modell der direkten Rückerstattung an die Bürger_innen und Unternehmen. Rund zwei Drittel der Erträge aus einer CO₂-Abgabe werden an die Bevölkerung und die Wirtschaft über die Kranken- und Sozialversicherungskassen zurückerstattet. Eine Lenkungswirkung ergibt sich allein durch die Möglichkeit mittels energiesparendem Verhalten signifikant Kosten zu senken. Soziale Härten werden vermieden, da die Kostensteigerung eines durchschnittlichen Verbrauchs durch die Rückerstattung abgedeckt wäre. Haushalte mit geringem Einkommen können zudem gezielt über die Anpassung von Transferleistungen (z.B. Wohngeld) und Fördermaßnahmen für Energieeffizienz entlastet werden. Eine Finanzierung der energetischen Gebäudesanierung würde zusätzlich die Anreizwirkung für den Klimaschutz verbessern.

Verkehrssektor: Kraftstoffsteuern an Energie- und CO₂- Gehalt bemessen und Kerosin besteuern

Bisher werden im Straßenverkehr die Kraftstoffe uneinheitlich besteuert. Der klimaschädlichste Treibstoff Diesel wird im Vergleich zu Benzin wesentlich geringer besteuert und damit indirekt gefördert. Dies verzerrt den Markt, Technologien mit höheren Klimakosten pro Liter Kraftstoff werden begünstigt. Die Energiesteuern im Straßenverkehr sollten daher einheitlich an CO₂-Emissionen und Energiegehalt der Kraftstoffe bemessen werden. Die nicht realisierten Steuereinnahmen durch die Steuervergünstigungen für Diesel lagen 2015 bei rund acht Mrd. Euro. Würde Diesel und Benzin äquivalent besteuert und am CO₂- und Energiegehalt ausgerichtet, wären sogar Mehreinnahmen von 8,8 Mrd. Euro möglich.¹ Der Luftverkehr als klimaschädlichster Verkehrsträger wird gegenüber klimafreundlicheren Transportmitteln wie der Bahn steuerlich massiv bevorzugt. Kerosin ist von der Energiesteuer befreit, auf internationalen Flügen wird keine Mehrwertsteuer erhoben. Um diesen Wettbewerbsvorteil abzubauen, sollten kurzfristig die Sätze der Luftverkehrsteuer klimagerecht mit einer Staffelung, nicht nur wie bisher nach Entfernung, sondern auch nach Sitzklassen, angehoben werden. Mittelfristig sollte zumindest EU-weit über Besteuerungsabkommen mit dem Zielland die komplette Strecke besteuert werden. Langfristig sollte eine nationale oder internationale Kerosinsteuer eingeführt werden. Deutschland entgegen aufgrund dieser Subventionen im Luftverkehr Steuereinnahmen im Wert von rund zwölf Mrd. Euro. Durch die Reformen der Kraftstoffsteuern und eine Besteuerung von Kerosin würde ein entscheidender Anreiz für Investitionen in emissionsärmere Fahrzeuge und einen Ersatz von Flugverkehr durch weniger klimaschädliche Transportmittel gesetzt. Gleichzeitig würden finanzielle Mittel frei, um in eine nachhaltige Mobilitätsinfrastruktur zu investieren.

¹ Basis der Abschätzung ist eine Angleichung der Steuersätze nach Energiegehalt und ein CO₂-Preis von 30 Euro/t CO₂; die Dieselsteuer wird um 34,5 Ct/l und die Benzinsteuer um 0,7 Ct/l angehoben; Im Gegenzug wird die Kfz-Steuer für Dieselfahrzeuge gesenkt und der Güterverkehr ist von der Dieselsteuererhöhung ausgenommen.

© 2017 Initiative nachhaltige Finanzreform
c/o Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)
Geschäftsführer: Björn Klusmann
info@nachhaltige-finanzreform.de
www.nachhaltige-finanzreform.de



**Initiative
nachhaltige
Finanzreform**