

Inken Behrmann und Katrin Beushausen

CO₂-Steuer: Der Preis ist heiß?

„Was das Penicillin für die Medizin ist, ist ein CO₂-Preis für die Klimapolitik.“¹ Zu dieser Aussage versteigt sich Ottmar Edenhofer, Direktor am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung. Ein Preis für verbrauchtes CO₂ soll den Planeten – gleich einem lebensrettenden Medikament – von der Klimakrise kurieren: Kohle, Öl und Gas zu verfeuern, soll erheblich teurer werden und, so die Idee, Industrie und Verbraucher*innen dazu anhalten, sich umweltfreundlich zu verhalten.

Diese Idee erscheint auf den ersten Blick so einfach wie gut, und nicht nur unter Ökonomen gilt die CO₂-Bepreisung daher längst als klimapolitisches Allheilmittel. Schon heute wird sie in mehr als 40 Ländern weltweit eingesetzt, um den Ausstoß des Treibhausgases zu begrenzen. In der hiesigen Debatte wird dabei zumeist auf die Schweiz verwiesen: Bereits seit 2008 werden dort Heizstoffe mit einer Abgabe von inzwischen umgerechnet knapp 90 Euro pro Tonne CO₂ belegt. Bei Verfehlung der Klimaziele wird die Abgabe jährlich angepasst; um sie sozial gerecht zu gestalten, wird das eingenommene Geld zu zwei Dritteln wieder an die Bürger*innen zurückgezahlt.²

Allerdings fällt in der aktuellen Debatte meist dreierlei unter den Tisch: Ein CO₂-Preis kann erstens nur dann Wirkung entfalten, wenn er hoch genug ausfällt. Er benötigt zweitens viele Jahre, um Effekte zu erzielen. Und er

sollte sich drittens an politisch festgelegten Zielen für die jeweiligen Emissionsbereiche ausrichten.

In Deutschland sind viele dieser Bedingungen derzeit nicht gegeben: Die diskutierten Preise fallen erheblich zu niedrig aus, und die Zeit ist, mit Blick auf die selbst gesetzten Klimaziele, äußerst knapp. Vor allem aber verdrängt die aktuelle Debatte über den CO₂-Preis längst überfällige Diskussionen um weitgehende Maßnahmen, die tatsächlich die dringend benötigte ökologische und soziale Wende einleiten würden.

Der Markt soll's richten

Gerade deshalb verwundert es allerdings auch nicht, dass sich inzwischen sowohl Unternehmerverbände und Teile der Automobilindustrie als auch die große Koalition zunehmend für die Einführung eines CO₂-Preises aussprechen. Insbesondere seit der Europawahl steht die Bundesregierung unter wachsendem politischem Druck, Klimaschutz umzusetzen. Mit dem Pariser Klimaabkommen verpflichtete sie sich, die Erderwärmung international auf deutlich unter zwei Grad Celsius, möglichst auf maximal 1,5 Grad zu begrenzen. Dazu aber müsste die Bundesregierung ihre Klimaziele nachjustieren – und Deutschland bereits 2035 statt 2050 klimaneutral sein.³ Nun allerdings soll weniger die Politik als vielmehr ausgerechnet der Markt dazu beitragen, die Ziele zu erreichen.

1 Vgl. Jessica von Blazekovic, „Greta Thunberg kennt die wissenschaftlichen Fakten genau“, in: „Frankfurter Allgemeine Zeitung“, 24.5.2019.

2 Deutscher Bundestag, Sachstand: Die CO₂-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO₂-Abgabe für Deutschland, www.bundestag.de, 2018.

3 Vgl. Niklas Höhne, Julie Emmrich, Hanna Fekete und Takeshi Kuramochi, 1,5°C: Was Deutschland tun muss, New Climate Institute, 2019.

Für ein solches Vorhaben sind CO₂-Preissysteme zunächst gut geeignet. Sie sehen vor, fossile Energieträger – Kohle, Öl und Erdgas – preislich zu verteuern. Dafür wird ein Geldbetrag pro Tonne CO₂ festgelegt, der je nach Kohlenstoffgehalt auf die Energieträger umgelegt wird. Diese Bepreisung soll eine Lenkungswirkung auf dem Markt entfalten: Durch die höheren Kosten sollen Konsument*innen und die Industrie auf CO₂-arme oder -freie Produkte bzw. Produktionsweisen umsteigen. Die meisten Vorschläge gehen dabei von einem Preis aus, der im Laufe der Zeit dynamisch ansteigt. Die 2016 beim Klimagipfel in Marrakesch eingesetzte *High Level Commission on Carbon Prices* rechnet beispielsweise mit einem Einstieg bei 40 bis 80 US-Dollar pro Tonne CO₂. Pro Jahr soll dieser Preis kontinuierlich ansteigen, so dass er ab 2030 dann 50 bis 100 Dollar betrage.⁴

Allerdings fällt die Wirkung eines solchen Preises je nach Sektor, in dem CO₂ eingespart werden soll – allen voran Energie, Gebäude und Wärme, Verkehr sowie die Landwirtschaft –, überaus unterschiedlich aus. Am wirksamsten wäre ein hoher CO₂-Preis im Energiebereich. Dort könnte ein Preis von 50 Euro pro Tonne CO₂ Kohlekraftwerke bereits innerhalb weniger Jahre aus dem Markt drängen – weitaus früher als von der Kohlekommission beschlossen – und damit den dringend notwendigen Kohleausstieg erheblich beschleunigen.⁵

In solchen Preisdimensionen denkt in Berlin bislang jedoch kaum jemand. Fast alle derzeit diskutierten Einstiegspreise liegen weit unterhalb dieser Schwelle. Union und SPD schlagen zwischen 20 und 30 Euro pro Tonne vor, die Grünen bieten immerhin 40 Euro

und nur der Thinktank *Agora Energiewende* bringt jene notwendigen 50 Euro ins Spiel. Hinzu kommt, dass weite Teile der CDU die Einführung des CO₂-Preises vollständig ablehnen und stattdessen eine Ausweitung des europäischen Emissionshandels fordern.⁶ Die Einführung eines ausreichend hohen CO₂-Preises, der kurzfristig Lenkungswirkung im Energiebereich entfalten würde, erscheint somit unwahrscheinlich.

Sorgenkind Verkehr

Noch düsterer sieht es im Verkehrsbereich aus, der nach dem Energiesektor und der Industrie den drittgrößten Anteil an Emissionen ausstößt – und zudem der einzige Bereich ist, in dem diese weiterhin deutlich zunehmen. Hier würde selbst ein Preis von 50 Euro keine signifikante Lenkungswirkung entfalten. Schon heute liegt der „effektive“ CO₂-Preis infolge der Mineralöl- und Ökosteuer bei rund 200 Euro pro Tonne.⁷ Dessen ungeachtet sind die Emissionen im Verkehrssektor seit 1990 weiter angestiegen. Ein zusätzlicher CO₂-Preis von 50 Euro würde im Verkehrsbereich daher kaum mehr Folgen zeitigen als die täglichen Preisschwankungen an der Tankstelle.

Statt eines weiteren Aufpreises müsste im Verkehrsbereich das gesamte Abgabensystem reformiert und zudem das Diesel-Privileg sowie die Subventionierung von Dienstwagen abgeschafft werden.⁸ Hinzu kommt, dass das pauschale Verteuern im Ver-

4 Deutscher Bundestag, Sachstand: Die CO₂-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO₂-Abgabe für Deutschland, www.bundestag.de, 2018.

5 Vgl. Frédéric Simon, Vervierfachte CO₂-Preise für schnellen Wechsel von Kohle zu Gas – und fürs Klima, *EurActiv*, 26.4.2018.

6 Ob dieser Vorschlag rechtlich umsetzbar ist, ist umstritten. Zudem müssten neue Maßnahmen mit den EU-Mitgliedstaaten abgestimmt werden – ein langwieriges und wenig erfolgversprechendes Verfahren.

7 Jörg Staude, CO₂-Aufschlag hilft bei Kraftstoffen nur wenig, www.klimareporter.de, 11.12.2018.

8 Vgl. Karsten Wiedemann, *Agora Energiewende* empfiehlt drastische Reform des Preissystems, www.energiate.de, 19.11.2018. Vgl. Dienstwagen: Steuerrecht bremst Verkehrs-wende, „ARD Plus-Minus“, 18.5.2019.

kehrssektor sozialverträglich abgefordert werden müsste. Vor allem Pendler*innen wären von einem hohen CO₂-Preis unverhältnismäßig stark betroffen, selbst die derzeit diskutierten Härtefallfonds könnten deren zusätzliche Ausgaben kaum auffangen.

Hinzu kommt: Gerade Pendler*innen können hierzulande meist nicht ohne Weiteres auf das Auto verzichten, da klimafreundliche Alternativen fehlen. Das öffentliche und klimaneutrale Mobilitätsnetz ist – nicht zuletzt dank der jahrelangen Sparpolitik bei der Deutschen Bahn – gerade im ländlichen Raum zu lückenhaft und unzuverlässig.⁹ Zudem ist der öffentliche Nahverkehr in den meisten mittelgroßen Städten nur unzureichend ausgebaut oder vergleichsweise teuer; Radwege sind ebenfalls rar oder schlichtweg zu gefährlich, seit Jahren nimmt die Zahl der im Straßenverkehr getöteten Radfahrer*innen stetig zu.

Im Gebäudebereich zeigen sich ähnliche strukturelle Probleme, die sich nicht allein durch höhere CO₂-Preise beseitigen lassen. Vor allem Menschen mit niedrigem Einkommen leben häufig in unsanierten und damit schlecht isolierten Häusern. Angesichts des Wohnungsmarktes ist es den meisten von ihnen nicht möglich, in moderne, gut gedämmte Wohnhäuser umzuziehen. Stattdessen müssen sie Modernisierungen über eine steigende Miete auch noch mitbezahlen und werden infolgedessen weiter aus den Stadtzentren verdrängt.

Auch im Gebäudesektor mangelt es somit an emissionsarmen Alternativen, die es ermöglichen, dass ein hoher CO₂-Preis am Ende auch die gewünschte klimapolitische Wirkung entfalten kann. Denn tatsächlich setzt ein solcher Preis nur dann ökonomische Anreize, wenn auch die notwendigen Rahmenbedingungen für eine klimagerechte Wende gegeben sind.

9 Vgl. Tim Engartner, Deutsche Bahn: Der Zug an die Börse, in: „Blätter“, 8/2018, S. 111-119.

Ein radikaler Umbau ist nötig

Diese Bedingungen zu schaffen, obliegt vor allem der Politik. Die Bundesregierung muss, wenn sie das 1,5-Grad-Ziel tatsächlich erreichen will, weitaus grundlegendere Maßnahmen ins Auge fassen als die derzeit diskutierten.

Das aber bedeutet nichts anderes, als eine gewaltige Transformation unserer Gesellschaft einzuleiten – und zwar möglichst schnell. Konkret müsste der Kohleausstieg bis spätestens 2030 erfolgen.¹⁰ Im Gegenzug müssten erneuerbare Energien bis zum Jahr 2035 unseren gesamten Bedarf an Strom decken. Dafür müssten regenerative Energieträger etwa sechsmal schneller ausgebaut werden, als es die Bundesregierung derzeit plant.¹¹

Noch drastischer müsste die Wende in der Verkehrspolitik ausfallen: Laut einer Studie von Greenpeace dürften mit Blick auf die Klimaziele bereits ab dem Jahr 2025 keine neuen Autos mit Verbrennungsmotor mehr zugelassen werden.¹² Um der Automobilbranche den dafür erforderlichen Umbau auf die Produktion von E-Autos überhaupt noch zu ermöglichen, müsste die Politik schon heute die politischen Weichen stellen.

Darüber hinaus müsste die Radwege- und Bahninfrastruktur massiv ausgebaut werden und der Übergang zwischen den verschiedenen Verkehrsmitteln – Bahn, ÖPNV, Fuß und Fahrrad – erheblich besser aufeinander abgestimmt werden. Die Autoflotte müsste auf etwa die Hälfte reduziert und Car-Sharing-Angebote ausgeweitet werden. All dies wäre im Vergleich zu einem CO₂-Preis nicht nur weitaus

10 Vgl. Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland, BUND-Abschaltplan: Der Kohleausstieg vor 2030 ist möglich!, www.bund.net, 2018.

11 Jennifer Lepies, Zahlen, bitte! Erst im Jahr 2150 komplett regenerative Energie, www.heise.de, 23.8.2016.

12 Verkehrswende für Deutschland. Der Weg zu CO₂-freier Mobilität bis 2035, Greenpeace 2017.

klimafreundlicher, sondern auch sozial gerechter.

Eine ähnliche Strategie muss die Regierung endlich auch im Wärme- und Gebäudebereich verfolgen. Dort müsste die energetische Sanierungsquote von derzeit rund ein auf fünf Prozent erhöht werden.¹³

Außerdem wäre eine Umstellung der Wärmeversorgung von Kohle und Gas auf Kraft-Wärme-Kopplung sowie Solar- und Biomasse erforderlich. Und auch hier ist eine soziale Flankierung der ökologischen Maßnahmen notwendig: Neben einer gezielten Förderung energetischer Sanierung sollte zudem die Modernisierungsumlage massiv gesenkt werden, um Investoren an Mietsteigerungen infolge energetischer Sanierungen zu hindern.

Fest steht: Der Großteil unserer Infrastruktur bevorteilt noch immer fossile Energieträger. Die Energieversorgung, unser Verkehrssystem, die Städte, in denen wir leben und arbeiten: All diese Bereiche müssen wir grundlegend umbauen – und zwar in den verbleibenden elf Jahren bis 2030. Dazu aber braucht es eher einen gesamtgesellschaftlichen Green New Deal als ein Preisschild auf dem Treibhausgas CO₂.

Beruhigungsspielle CO₂-Steuer

Dass eine solche politische Wende derzeit nicht in Sicht ist, überrascht. Denn die politischen Bedingungen dafür waren nie besser als heute: Seit sechs Monaten streiken die Schüler*innen von *Fridays for Future* für eine radikal andere Klimapolitik; wiederholt fanden Großdemonstrationen mit hunderttausenden Demonstrant*innen statt. Die politische Stimmung, die sich hier Bahn bricht, schlug sich zuletzt bei der Europawahl Ende Mai im Wahlergebnis nieder. Für fast die Hälfte der Deut-

schen war dabei die Klimakrise wahlentscheidend. Dass die Bundesregierung dennoch mehr oder weniger *business as usual* macht und an der wenig wirksamen CO₂-Steuer festhält, hat nicht zuletzt parteitaktische Gründe. Den Vorschlag für eine solche Steuer hatte schon im April Bundeskanzlerin Angela Merkel persönlich aufgenommen – und zwar als Alternative zu den von Umweltministerin Svenja Schulze im Klimaschutzgesetz vorgeschlagenen CO₂-Reduktionszielen für die einzelnen Sektoren.¹⁴

Schulzes Gesetzesvorschlag sah vor, für alle klimarelevanten Sektoren – und damit für die entsprechenden unionsgeführten Ministerien – CO₂-Einsparziele festzulegen. Würden diese verfehlt, sollten die Ministerien aus dem eigenen Budget Strafzahlungen an die Europäische Union leisten, da hier auf nationaler Ebene EU-Klimaziele verfehlt werden. Ein Vorschlag, der insbesondere Wirtschafts- und Energieminister Peter Altmaier, Verkehrsminister Andreas Scheuer und dem für Bau zuständigen Innenminister Horst Seehofer gar nicht schmeckte.

Merkels Strategie ging bislang auf: Der Streit über den CO₂-Preis hat die weitaus ambitionierteren Ziele des Klimaschutzgesetzes aus dem Umweltministerium in den Hintergrund gerückt. Das aber ist nicht nur ein Fehler, sondern auch eine vertane Chance sondergleichen: Denn wenn wir noch unsere Chance nutzen wollen, den Klimawandel zu stoppen, müssen wir einen gesamtgesellschaftlichen Aufbruch wagen – anstatt mit ökonomischen Anreizen am fossilen System halbherzig herumzudoktern.

Die aktuelle Debatte über den CO₂-Preis wirkt in dieser Hinsicht weniger wie ein planetenrettendes Penicillin, sondern vor allem als einlullende Beruhigungspille.

13 Niklas Höhne, Takeshi Kuramochi, Sebastian Sterl und Lina Röschel, Was bedeutet das Pariser Abkommen für den Klimaschutz in Deutschland?, New Climate Institute, 2016.

14 Merkel zu CO₂-Reduktion: Klimaschutz-Ziele können nicht durch einzelne Sektoren gelingen, in: „Handelsblatt“, 13.04.2019, www.handelsblatt.com.