

## Die Zukunft der Klimapolitik: CO<sub>2</sub>-Steuer, Emissionshandel oder weiter wie bisher?

### Die Ausgangslage

1. Die Kosten für die gesamte Energiewende werden mit hoher Sicherheit zwischen 1-2 Billionen Euro liegen.
2. Diesem immensen finanziellen Aufwand im Bereich der Klimaschutzbemühungen in Deutschland steht ein sehr geringer Ertrag gegenüber.

### Kapitel 1 – Die Grundlage rationaler Klimapolitik

3. In der internationalen klimaökonomischen Literatur ist man sich vollkommen einig: Eine rationale Klimapolitik setzt einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis voraus.
4. Die Missachtung der Kosteneffizienz bedeutet: Mit den eingesetzten Ressourcen wird weniger Klimaschutz realisiert als möglich.
5. Ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis schafft erhebliche Effizienzgewinne im Bereich des Klimaschutzes. Diese Effizienzgewinne sind umso größer, je mehr Sektoren und je mehr (unterschiedlich weit entwickelte) Wirtschaftsräume einbezogen werden.

### Kapitel 2 – Die deutsche Klimapolitik

#### Kapitel 2.1 – Grundlagen

6. Die zentralen Prinzipien der deutschen Klimapolitik, diese habe „sektoral“ und „national“ zu erfolgen, stehen im unmittelbarem Widerspruch zur Kosteneffizienz.
7. Kosteneffiziente Klimapolitik verlangt, CO<sub>2</sub> dort zu vermeiden, wo es wenig kostet, nicht unbedingt dort, wo viel emittiert wird.
8. Deutschland muss als Industrieland Verantwortung übernehmen – ja, aber die Vermeidung von CO<sub>2</sub> muss nicht unbedingt auf deutschem Staatsgebiet erfolgen.

#### Kapitel 2.2 – Folgen

9. Durch den bisher gewählten Instrumentenmix gibt es faktisch schon heute eine CO<sub>2</sub>-Besteuerung (siehe Tabelle 1 und Abbildung 2).
10. Insbesondere im Verkehrssektor sind die Lasten im Vergleich überproportional hoch.

	CO2/l	Energiesteuer (ct/l)	Implizite CO2-Steuer (€/t)	USt auf EnSt (ct)	Gesamtsteuerbelastung	Implizite CO2-Steuer einschl. USt (€/t)
Heizöl (0,70 €/l)	2,6	6,14	23,6	1,17	7,31	<b>28,1</b>
Diesel (1,25 €/l)	2,6	47,04	180,9	8,9	55,94	<b>215,1</b>
Benzin (1,45 €/l)	2,37	65,45	276,2	12,43	77,88	<b>328,6</b>

### Kapitel 2.2.1 – Der Energiesektor

11. Die durch die Förderung der erneuerbaren Energien induzierten Einsparungen riefen – unter Beachtung des Atomausstiegs – Kosten von ca. 290 Euro pro Tonne CO2 hervor. Dies entspricht etwa dem 12-fachen des gegenwärtigen Preises im ETS (ohne Atomausstieg 766 Euro pro Tonne CO2).
12. Ein Drittel der in Deutschland produzierten Mengen aus erneuerbaren Energien fließt laut ISI ins Ausland ab.
13. Deutschland deckt nur 26 Prozent des eigenen Strombedarfs durch erneuerbare Energien.
14. Die Kosten für den Umbau des Energiesystems (z.B. Infrastruktur) sind in dem Gutachten noch nicht berücksichtigt.
15. Die Einsparungen bei fossilen Kraftwerken wurden durch den ETS realisiert. Der Preis dort lag bis 2017 bei ca. 7 Euro pro Tonne CO2.
16. Wind und Photovoltaik stellten im Jahr 2017 nur bescheidene 3,9 Prozent des Primärenergiemixes. Auch 2018 wurde der Primärenergiebedarf zu etwa 80 Prozent aus fossilen Brennstoffen gedeckt.

### Kapitel 2.2.2 – Der Verkehrssektor

17. Selbst bei optimistischer Prognose für den Stromsektor und einer vollständigen Umstellung auf E-Autos ist nur ein Grenzwert von 95 Gramm CO<sub>2</sub> pro Kilometer bis 2030 zu erreichen.
18. Selbst im günstigsten Fall liegen die Vermeidungskosten pro Tonne CO<sub>2</sub> bei der batteriebetriebenen E-Mobilität bei ca. 1.000 Euro.
19. Überschlägig dürfte die Vermeidung im Verkehrssektor – unter Berücksichtigung des massiv gestiegenen Verkehrsaufkommens – ca. 80 bis 100 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> betragen und damit die anderen Sektoren überflügeln.

## Kapitel 3 – Zwischenfazit

20. Die sektorbezogene und rein nationale Klimapolitik Deutschlands hat bisher nur in relativ geringem Umfang und zu sehr hohen Kosten zur CO<sub>2</sub>-Einsparung geführt.
21. Die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten liegen im Energiesektor bei über 700 Euro pro Tonne, wenn der Atomausstieg unberücksichtigt bleibt. Rechnet man diesen ein, dann sind die CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten immer noch bei ca. 290 Euro pro Tonne. Bis 2017 wurden zu diesen Kosten im gesamten Energiesektor insgesamt lediglich etwas über 30 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> eingespart.

## Kapitel 4 – Letzte Ausfahrt Emissionshandel

### Kapitel 4.1 – Funktionsweise des Emissionshandels

22. Die niedrigen Preise im ETS in den Jahren 2010 bis 2017 signalisierten, dass das Vermeidungsziel der EU zu niedrigen Kosten erreicht werden konnte. Ein niedriger Preis sagt entweder, dass die Lasten gering sind, die man auf sich nehmen muss, um das Ziel zu erreichen, oder, dass es Spielraum gibt, das Ziel zu verändern (im Sinne einer weiteren Absenkung des Cap), ohne dass mit zu hohen Belastungen gerechnet werden muss.

### Kapitel 4.2 – Empirische Befunde zum Emissionshandel

23. Die tatsächlich emittierten Mengen liegen seit Jahren deutlich unter den laut Cap zulässigen Emissionen (siehe Abbildung 11).
24. Der ETS ist im Vergleich zum EEG das überlegene Instrument für den Klimaschutz. 2017 lag die Differenz zwischen tatsächlichen und gestatteten Emissionen im ETS bei 557 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>. Die Einsparung wurde im ETS zu Preisen von damals 6-8 Euro pro Tonne erreicht (siehe Abbildung 12). Im Bereich der deutschen Energiewende lag die Differenz bei 32 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> bei einem Preis von 700 Euro pro Tonne.

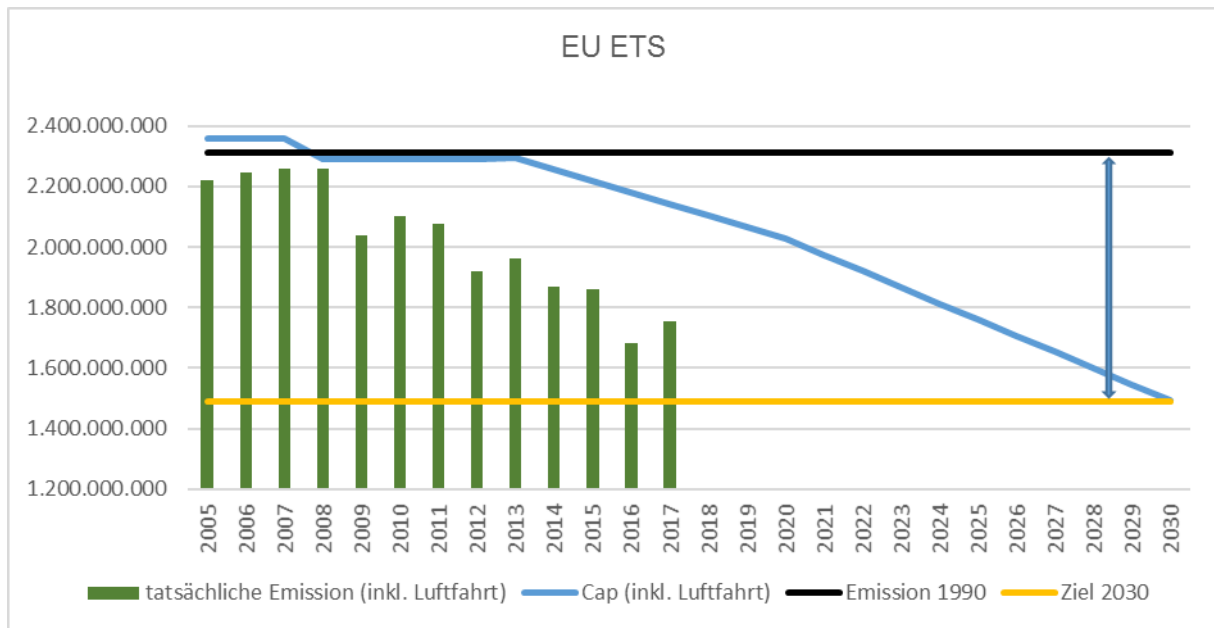


Abbildung 14: Höchstmengen und tatsächliche Emissionen im European Emission Trading System. Quelle: EU Union Registry ([https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry\\_en](https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/registry_en)), eigene Berechnungen.

## Exkurs – Die Redundanz des EEG und die „Reform“ des ETS

25. Nationale Klimapolitik bei bindendem Cap ist nicht nur redundant, sie ist auch schädlich, weil sie die Einhaltung des Caps verteuert. Nationale Maßnahmen, wie das EEG, zerstören die Kosteneffizienz des ETS, indem sie Vermeidungsaktivitäten aus Ländern mit niedrigen Vermeidungskosten in ein Land mit hohen Vermeidungskosten verlagern.

## Kapitel 5 – Die zukünftige Klimapolitik: CO<sub>2</sub>-Steuer oder Ausweitung des Emissionshandels?

### Kapitel 5.1 – Einführung einer CO<sub>2</sub>-Steuer

26. Nur ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis (respektive eine einheitliche CO<sub>2</sub>-Steuer) erreicht eine kosteneffiziente Vermeidung. Differieren die Preise, differieren auch die Vermeidungsgrenzkosten und dies verhindert eine kosteneffiziente Allokation.

27. Für Deutschland wäre eine nationale Steuerreform erforderlich, bei der die Energiesteuer abgeschafft und durch eine einheitliche CO<sub>2</sub>-Steuer ersetzt würde. Dies wäre gleichbedeutend mit einer Entlastung im Verkehrssektor und einer Mehrbelastung aller anderen Sektoren, was politisch schwer durchsetzbar wäre. Der Emissionshandel würde überflüssig, das EEG ebenfalls.

28. Eine Add on CO<sub>2</sub>-Steuer oder auch ein Mindestpreis im Emissionshandel würden zu spürbaren Mehrbelastungen bei den Industrieunternehmen führen, die dem

Emissionshandel unterliegen – ohne absehbare gesicherte Wirkung für den Klimaschutz. Auch die anderen Sektoren, die bisher nicht im Emissionshandel erfasst sind, würden eine Mehrbelastung erfahren.

### Kapitel 5.2 – Erweiterung des Emissionshandels

29. Bei der Ausgestaltung einer Erweiterung des ETS existieren eine Reihe von Freiheitsgraden: Ausgestaltung des Cap, Ausgestaltung der bereits existenten CO<sub>2</sub>-Steuer auf Benzin und Diesel, Gestaltung der Ausgabepreise für Emissionsrechte und Verwendung der Reserve.
30. Der Emissionshandel hält im Unterschied zur Emissionssteuer eine Reihe von Instrumenten bereit, die Erweiterungen des Handels so auszugestalten, dass gravierende Mehrbelastungen bereits im ETS integrierter Unternehmen verhindert werden können.
31. Es gibt zwei Varianten, die unterschiedlich mit der bestehenden Besteuerung von Benzin und Diesel verfahren (siehe 32 und 33.).

#### Kapitel 5.2.1 – Vollständige Substitution der bereits bestehenden CO<sub>2</sub>-Steuer

32. Eine vollständige Substitution der CO<sub>2</sub>-Steuer hätte zur Folge, dass der CO<sub>2</sub>-Zertifikate-Preis perspektivisch steigt, die Preise für Benzin und Diesel sinken, die Nachfrage nach diesen Treibstoffen steigt und damit die Emissionen im Verkehrssektor. Im Gesamtsystem würden jedoch die CO<sub>2</sub>-Emissionen konstant bleiben bzw. planmäßig sinken, weil die zusätzlichen Emissionen im Verkehrssektor aus anderen Sektoren eingekauft würden. Das Klimaschutzziel als Ganzes wäre unter Beteiligung des Verkehrssektors gesichert.

#### Kapitel 5.2.2 – Sukzessive Substitution der bereits bestehenden CO<sub>2</sub>-Steuer

33. Die bereits bestehende implizite CO<sub>2</sub>-Besteuerung im Verkehrsbereich bleibt zunächst erhalten. Damit Autofahrer nicht sowohl die Steuer, als auch den Preis für das Emissionsrecht bezahlen müssen, wird die Emissionssteuer um den Betrag gesenkt, der dem Preis für das Emissionsrecht entspricht.
34. Beide Reformen machen jedoch als nationale Reformen wenig Sinn.

#### Kapitel 5.2.3 – Der Alleingang: Nationale Integration des deutschen Verkehrssektors

35. Deutschland könnte den Verkehrssektor auf nationaler Ebene in den Emissionshandel integrieren.
36. Wird der europäische Cap um die Emissionsmengen erweitert, die in dem zusätzlich aufgenommenen Sektor anfallen, ist die Wirkung vergleichbar mit der vollständigen oder sukzessiven Substitution der CO<sub>2</sub>-Steuer.
37. Wenn der Cap nicht erweitert wird, ist eine Integration immer noch machbar. Dies hätte dann aber Preiseffekte, die jedoch in keiner Weise die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie gefährden – auch nicht die der chemischen Industrie.

### Fazit – CO<sub>2</sub>-Steuer oder Emissionshandel?

38. Die Vorteile des ETS überwiegen deutlich denen der CO<sub>2</sub>-Steuer.
39. Der ETS hält Instrumente bereit, um die Lasten zwischen den Sektoren so auszutarieren, dass gravierende Belastungen vermieden werden können, ohne das Klimaschutzziel zu gefährden oder die Effizienz des Systems signifikant zu verschlechtern.
40. Der ETS hat den großen Vorteil, dass er die Emissionsmengen sicher steuern kann und die europäischen Klimaschutzziele sicher eingehalten werden.
41. Der ETS existiert bereits als ein europäisches System, d.h. die politischen Möglichkeiten, um zu einer internationalen Klimapolitik zu gelangen, sind beim ETS deutlich größer als bei einer noch zu verhandelnden CO<sub>2</sub>-Steuer.
42. Bei einer CO<sub>2</sub>-Steuer besteht die Gefahr, dass es wieder zu einer nationalen Lösung kommt und damit einer der zwei Kardinalfehler der deutschen Klimapolitik weiter verfestigt wird.

### Schlussfolgerungen DIE FAMILIENUNTERNEHMER

Für DIE FAMILIENUNTERNEHMER stehen zwei Ziele gleichrangig weit oben auf der klima- und energiepolitischen Agenda: Der Klimaschutz und der Erhalt des Industriestandortes. Wir sind der festen Überzeugung, dass sich diese beiden Ziele mit den richtigen kosteneffizienten Instrumenten und einer marktwirtschaftlichen Energiepolitik zusammen erreichen lassen.

Das Gutachten zeigt, dass genau das Gegenteil in den vergangenen fast zwei Jahrzehnten geschehen ist. Planwirtschaftliche Instrumente sorgten zwar dafür, dass ein enormer finanzieller Aufwand betrieben wurde, der insbesondere der nicht-entlasteten Industrie und dem produzierenden Gewerbe einen gewaltigen Nachteil im internationalen Wettbewerb aufbürdet. Der Ertrag in Form von Klimaschutz war jedoch im Vergleich sehr gering war.

Dass Deutschland in Sachen Klimaschutz umsteuern muss, daran zweifelt wohl niemand mehr. Das Gutachten zeigt im ersten Teil deutlich auf, welche unnötigen Lasten erzeugt wurden, die man für besseren Klimaschutz hätte nutzen müssen. Im zweiten Part zeigt das Gutachten, dass ein Instrument herausragt, wenn es um eine kosteneffiziente und wirksame Klimaschutzpolitik geht, die sowohl den Bürger wie auch die Unternehmen nicht mehr als nötig belastet. Dieses Instrument ist der Emissionshandel. Diese grundsätzliche Ansicht teilen Ökonomen weltweit nahezu einhellig.

DIE FAMILIENUNTERNEHMER fordern daher die Ausweitung dieses höchst erfolgreichen und wirksamen Instrumentes auch auf die noch nicht erfassten Sektoren. Die Bundesregierung sollte sich gegenüber den europäischen Partnern für eine europaweite Ausdehnung des Emissionshandels auf alle Sektoren stark machen. Lässt sich das nicht zeitnah bewerkstelligen, gilt es möglichst viele Partner zu finden, die diesen Weg mittragen.

Dass ein nationaler Einbezug der Sektoren möglich ist, zeigen die juristischen Gutachten der MIT und der FDP. Wie klug dieser Weg sowohl ökologisch als auch ökonomisch ist, zeigen dieses Gutachten, der bisherige Erfolg des ETS und die große wissenschaftliche Einigkeit zu diesem Thema.