

SIND CO₂-PREISE TEUFELSZEUG?

UWE WITT

CO₂-Preise polarisieren.
Während manche darin ein Allheilmittel sehen,
werden sie in linken Kreisen oft als sozial ungerecht abgelehnt.
Doch so einfach ist es nicht.

Wer in den 1990er Jahren irgendetwas mit Ökologie am Hut hatte, zitierte irgendwann den Klassiker »Die Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen.« Damit wollte Umweltforscher Ernst Ulrich von Weizsäcker angesichts der wachsenden Umweltprobleme klarmachen, dass die Kosten von Umweltschäden endlich Eingang in die betriebliche Kalkulation finden müssen, unter anderem über die Einführung von Ökosteuern. Heute dagegen scheint Weizsäckers Maxime bei mancher*em Linken Teufelszeug. Insbesondere die Bepreisung des Klimakillers CO₂ gilt aktuell als rotes Tuch. Kein Wunder, hatte doch das EU-Treibhausgas-Emissionshandelssystem für Energieerzeugung und Industrie jahrelang versagt, dafür aber Strom- und Stahlkonzernen leistungslose Extraprofite in Milliardenhöhe

beschert. Nun soll nach Plänen der EU-Kommission in den nächsten Jahren europaweit ein zusätzliches Emissionshandelssystem installiert werden, diesmal für Wärme und Mobilität. Die deutsche Regierung hat mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) bereits zu Anfang dieses Jahres eine nationale CO₂-Bepreisung für diese beiden Sektoren eingeführt.

Die Grünen wollen das nationale System deutlich verschärfen. Sie möchten die für 2025 vom BEHG vorgesehenen CO₂-Preise auf Brenn- und Heizstoffe (zwischen 55 und 60 Euro pro Tonne) auf 2023 vorziehen. Die Vorsitzende der Bundestagsfraktion der LINKEN, Amira Mohamed Ali, warf den Grünen daraufhin »unerträgliche Arroganz« vor. Ärmere Haushalte wären die Verlierer, »während

Reiche problemlos weiter volltanken« könnten. In einer späteren Erklärung kritisierte sie CO₂-Preise »auf Strom und Sprit« als gesellschaftspaltende »Abzocke« der Bundesregierung.

LINKE GEGEN UMWELTBEWEGUNG?

Diese massive Kritik an den Grünen, der ein Shitstorm ökobewegter Medien gegen die LINKE folgte, war etwas unlauter, weil unerwähnt blieb, dass sowohl die Konzepte der Grünen als auch die der Umweltverbände zur CO₂-Bepreisung von Wärme und Kraftstoff Rückzahlungen an einkommensschwache Verbraucher*innen vorsehen. Zudem hatte es aus der LINKEN heraus im Vorfeld ähnliche Vorschläge gegeben (vgl. Cezanne u. a. 2019; Troost/Ötsch 2019). Tendenziell sollen dadurch Haushalte mit niedrigem Einkommen in Zukunft netto sogar mehr in der Kasse haben und reiche weniger. So jedenfalls die Theorie. Woher rührt der generelle Unmut vieler Linker gegenüber CO₂-Preisen? Zum einen hängt er mit dem oben erwähnten jahrelangen Versagen des Emissionshandelsystems der EU zusammen, zum anderen damit, dass CO₂-Preise tendenziell tatsächlich »regressiv« wirken. Ärmere Haushalte haben schließlich einen höheren Konsumanteil an

ihren Gesamtausgaben als wohlhabende. Haushalte mit niedrigem Einkommen werden somit relativ höher belastet als solche mit hohem Einkommen. Dies ist ein Effekt, der bei allen Verbrauchssteuern und -umlagen auftritt, sofern nicht umfassende Rückzahlungssysteme dem entgegenwirken. Diese sind jedoch mehr frommer Wunsch als absehbar Realität. Deshalb, so die Kritiker*innen von CO₂-Preisen, müsse es vielmehr darum gehen, mittels Förderpolitik und staatlichen Investitionen bezahlbare klimafreundliche Alternativen zu entwickeln, statt den weitgehend wehrlosen ärmeren Bevölkerungsgruppen neue finanzielle Belastungen zuzumuten. Reiche könnten sich ohnehin »rauskaufen«. Häufig kommt es in der Debatte zu politischen Zuspitzungen, die auf die Grundsatzfrage »Staat oder Markt?« hinauslaufen. Angesichts der sich dramatisch zuspitzenden Klimakrise ist die Forderung nach der Einführung zügig steigen-

UWE WITT ist Volkswirt und Referent für Klimaschutz und Strukturwandel am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Zuvor arbeitete er als Referent für Klima- und Energiepolitik in der Bundestagsfraktion der LINKEN.

der CO₂-Preise jedoch ein zentrales Anliegen fast der gesamten Umwelt- und Klimaschutzbewegung sowie der kritischen Umweltwissenschaften. Sind deren Vertreter*innen allesamt naiv oder gar ignorant gegenüber sozialen Fragen? Das wäre eine Überraschung, zumal die Ökologiebewegung in den letzten Jahren die Verbindung von ambitionierter Klimaschutzpolitik und deren sozialer Absicherung stetig mehr in den Fokus rückt. Überdies unterstützt selbst die LINKE in ihrem aktuellen Bundestagswahlprogramm einen reformierten Emissionshandel, lehnt also CO₂-Preise nicht grundsätzlich ab. Dort wie auch in Anträgen und Positionspapieren richtet sie sich aber gegen CO₂-Preise in den Sektoren Wärme und Verkehr. Hier will sie Klimaschutz vielmehr mit einem Mix aus ordnungsrechtlichen und förderpolitischen Maßnahmen betreiben. So fordert sie etwa verbindliche Sanierungsfahrpläne für Gebäude, die Einführung eines Tempolimits von 120 km/h auf Autobahnen und ein Verbot von Verbrennungsmotoren ab 2030. Zudem spricht sie sich für sozialverträgliche und mietenneutrale energetische Sanierungen von Wohnhäusern und einen Ausbau des Bahn-, Bus-, Rad- und Fußverkehrs aus.

Im Wahlprogramm findet sich jedoch auch ein positiver Bezug zu CO₂-Preisen: »Auf EU-Ebene unterstützen wir eine Reform des EU-Emissionshandels, die zur Anhebung der Klimaschutzziele in den Emissionshandelssektoren auf die Paris-Ziele führt und jeden Missbrauch des Instruments ausschließt.«

CO₂-PREIS NICHT GLEICH CO₂-PREIS

Unter dem Begriff CO₂-Preis verbergen sich verschiedene Konzepte. Es lässt sich grob unterscheiden zwischen mengen- und preisge-

steuerten Ansätzen sowie Hybridsystemen. Als mengengesteuert gilt der klassische Emissionshandel. Hier legt der Staat für bestimmte Sektoren eine Gesamtobergrenze an Emissionen fest. Anlagenbetreiber müssen in Höhe ihrer tatsächlichen Ausstöße CO₂-Emissionsberechtigungen erwerben. Die CO₂-Preise bilden sich hier am Markt. Bei preisgesteuerten Systemen (CO₂-Steuern) legt der Staat hingegen vorab einen Preispfad fest, von dem vermutet wird, dass er eine ökologische Lenkungswirkung entfalten wird. Hybridsysteme wiederum sind Mischformen. Sie treten auf, wenn Emissionshandelssysteme mit Mindestpreisen, Preisobergrenzen oder Preiskorridoren versehen werden.

Doch werden CO₂-Preise überhaupt gebraucht? Reichen das Ordnungsrecht (also gesetzliche Verbote und Gebote), staatliche Fördermittel oder Infrastrukturmaßnahmen für einen effektiven Klimaschutz nicht aus?

WO CO₂-PREISE SINN MACHEN

CO₂-Preise können die Entscheidungen von Wirtschaftsakteuren in zweierlei Hinsicht beeinflussen: Erstens bieten sie Anreize für klimafreundlichere (Ersatz-)Investitionen oder gar eine ersatzlose Abschaltung von bestimmten umweltschädigenden Anlagen. Zweitens können sie eine CO₂-ärmere Betriebsweise bestehender Anlagen befördern, etwa bei Kohlekraftwerken. Deren Betreiber werden es sich bei entsprechenden Kosten gut überlegen, ob sie in Zeiten hoher Ökostromproduktion weiterhin die Kessel befeuern und damit viel Geld verbrennen. Felix Matthes, Forschungskoodinator am Öko-Institut, hat im letzten Jahr in einer Studie gezeigt (vgl. Matthes 2020), dass der Einsatz von CO₂-Preisen insbesondere

dort sinnvoll ist, wo sie marktnah Klimaschutz erzeugen, ohne dass soziale Verteilungseffekte entstehen, die mit erheblichem Aufwand kompensiert werden müssen. Das trifft auf den Stromsektor und Teile der Industrie zu. Hier sind die Umstellungskosten auf CO₂-arme oder -freie Verfahren überschaubar, die Verteilungseffekte für Endkund*innen ebenso. Würde man alternativ eine Unzahl gesetzlicher produkt- und verfahrensbezogener Verordnungen erlassen, wäre der administrative Aufwand enorm. Das bedeutet aber nicht, dass eine ordnungsrechtliche Begleitung für bestimmte Kernvorgaben nicht nur sinnvoll, sondern auch zwingend sein kann, um Klimaschutzziele sicher und sozial erreichbar zu machen. Das im Jahr 2005 gestartete EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) setzt an Sektoren mit vergleichsweise niedrigen CO₂-Vermeidungskosten an, ist also grundsätzlich geeignet für eine CO₂-Bepreisung. Dennoch hatte es die längste Zeit so gut wie keine positive Wirkung auf den Umfang der Kohleverstromung oder den CO₂-Ausstoß in der Industrie. Der Grund: Infolge massiven Drucks von Lobbyist*innen war sein Regelwerk durchlöchert worden wie ein Schweizer Käse. So wurden von staatlicher Seite häufig mehr Zertifikate an Anlagenbetreiber ausgegeben (an Industriebetriebe überdies kostenlos anstatt per Auktion), als tatsächlich CO₂ emittiert wurde. Parallel fluteten anrechenbare Billigzertifikate von vermeintlichen Klimaschutzprojekten aus dem globalen Süden und aus Osteuropa den EU-Emissionshandelmarkt. Hinter vielen dieser Projekte stand kaum zusätzlicher Klimaschutz. Dennoch konnten Anlagenbetreiber in der EU diese faulen Zertifikate lange zur Erfüllung ihrer Minderungspflichten einsetzen. Im Ergebnis brachen die CO₂-Preise ein, rein betriebswirt-

schaftlich rechnete sich realer Klimaschutz kaum. Das System wurde über die Zeit jedoch mehrfach reformiert. Überschüsse wurden und werden abgebaut, neue faule Zertifikate dürfen nicht mehr ins EU-EHS. In den letzten zweieinhalb Jahren sind die CO₂-Zertifikatspreise durch diese Reformen sprunghaft angestiegen und haben tatsächlich zum Klimaschutz beigetragen. Ein Zertifikat kostete nicht mehr mickrige 5 Euro je Tonne, sondern 25 bis 40 Euro, zuletzt gar 55 Euro. In der Folge ging die Rentabilität vor allem von älteren ineffizienten Braunkohleanlagen drastisch zurück. Sie wurden deshalb häufiger zugunsten emissionsärmerer Gaskraftwerke runtergefahren.

Das jüngste Klimapaket der EU, »Fit for 55«, mit dem das neue Ziel von mindestens 55 Prozent weniger Treibhausgasen bis 2030 erreicht werden soll, sieht eine erneute Revision der EU-EHS-Richtlinie innerhalb von zwei Jahren vor. Sie soll an das um 15 Prozent verschärfte neue EU-Klimaziel angepasst werden, was den CO₂-Preis weiter nach oben treiben wird. Analyst*innen sehen infolge das wirtschaftliche Aus für die Kohle bereits gegen 2030, und nicht erst 2038, wie im deutschen Kohleausstiegsgesetz verankert. Das neue EU-EHS soll nun auch stärkere Steuerungswirkungen im Industriebereich entfalten.

CO₂-PREISE UND ORDNUNGSRECHT KEIN GEGENSATZ

Parallel zum EU-EHS gibt das 2019 in Deutschland verabschiedete Kohleausstiegsgesetz (KAG) ordnungsrechtlich Fixpunkte für die schrittweise Abschaltung der Meiler hierzulande vor. Allerdings ist mit 2038 das Enddatum viel zu spät angesetzt. Steigende Zertifikatspreise im EU-EHS infolge des Brüsseler Klimapakets

werden voraussichtlich mehrere Jahre früher den letzten Kohlemeiler aus dem Markt werfen als das deutsche Ordnungsrecht. Dennoch hat das KAG den Ausstieg juristisch zumindest eingeleitet (politisch hat das die Klimabewegung erkämpft) und mehr Klarheit für Unternehmen, Beschäftigte und betroffene Regionen geschaffen. Es müsste nun zügig an das neue Ausstiegsszenario 2030 angepasst werden. Außerdem sorgten in den letzten zwanzig Jahren mit dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) ordnungsrechtliche Vorgaben für einen rasanten Ausbau von Ökostromanlagen. Diese ersetzen schrittweise fossile Erzeugung.

In der Realpolitik ist also das Ordnungsrecht steter Begleiter von Marktmechanismen, Vergleichbares gilt für die Förderpolitik. Selbst die Festlegung des CO₂-Gesamtbudgets im Emissionshandel ist dem Bereich Ordnungsrecht zuzurechnen und nicht dem Markt, genauso wie die drastischen Konstruktionsfehler des EU-EHS in der Vergangenheit. Diese gehen auf Regierungshandeln zurück, nicht auf den Markt, dieser hat sie nur genutzt. Insofern ist der häufig konstruierte harte Gegensatz zwischen Staat und Markt beim Thema CO₂-Bepreisung wenig hilfreich. Tatsächlich problematisch in diesem Kontext ist, dass Union und SPD mit Verweis auf die Existenz des EU-Emissionshandels ein nationales Kohleausstiegsgesetz jahrelang genauso verzögert haben wie Maßnahmen zur Unterstützung des Strukturwandels.

VERTEILUNGS- UND LENKUNGSWIRKUNG NACH MODELL UNTERSCHIEDLICH

Im EU-Emissionshandel halten sich die negativen sozialen Auswirkungen der CO₂-Preise in Grenzen. Jene Preisniveaus, ab denen klima-

schützende Lenkungswirkungen einsetzen, sind mit zirka 30 bis 40 Euro noch moderat. Die CO₂-Bepreisung im Strombereich wirkt sich zudem unmittelbar nur auf die Großhandelsmärkte der Strombörsen und damit auf die Anlagenbetreiber aus, nicht aber auf die Endkund*innen. Denn bei den privaten Haushalten wird der verursachte Preisanstieg zum überwiegenden Teil kompensiert, weil sich für sie die EEG-Ökostromumlage beinahe um jenen Betrag vermindert, um den der Börsenpreis für Strom emissionshandelsbedingt steigt (der genaue Mechanismus führt hier zu weit). Die Klimaschutzwirkung des EU-EHS in der Elektrizitätswirtschaft ist jedoch inzwischen, wie geschildert, wertvoll.

Genau das Gegenteil ist bei der nationalen CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Mobilität der Fall, die in diesem Jahr mit dem BEHG eingeführt wurde. In diesen beiden Sektoren, die nicht dem EU-EHS unterliegen, ist Klimaschutz deutlich teurer als beispielsweise in der Stromwirtschaft. Matthes (2020) gibt Kosten von 100 bis 150 Euro je vermiedener Tonne CO₂ für den Wärmesektor an, für den Verkehrssektor etwa 150 Euro. Diese wären zusätzlich zu bereits bestehenden Abgaben auf Heiz- und Treibstoffe zu erheben, damit sie über den Markt Klimaschutzinvestitionen anreizen.

Selbst solch hohe Preise würden aufgrund der langfristig erforderlichen Infrastrukturvorleistungen im Gebäude- und Verkehrsbereich nur sehr zeitverzögert wirken (im Unterschied zum Strommarkt, der unverzüglich auf Preisänderungen reagiert). Im Umkehrschluss sind die vorgesehenen 55 Euro CO₂-Abgabe bis zum Jahr 2025 im BEHG mit Blick auf den Klimaschutz völlig unzu-

reichend. In einer Antwort auf eine Anfrage von Dietmar Bartsch, dem Co-Vorsitzenden der Linksfraktion im Bundestag, räumt die Bundesregierung auch ein, dass für diesen Betrag bis dahin im Verkehrsbereich mit CO₂-Einsparungen von 3,7 Millionen Tonnen zu rechnen sei, gerade einmal 2,5 Prozent der heute in diesem Sektor anfallenden Klimagasemissionen.

Wirkungsmächtigere CO₂-Preise weit jenseits der 100 Euro je Tonne hätten wiederum unmittelbar erhebliche Verteuerungen von Heiz- und Treibstoffen für die Bürger*innen zur Folge. Es ist mehr als ungewiss, ob sie durch Rückzahlungssysteme, wie sie unter anderem den Grünen vorschweben, kompensiert werden könnten. Eine volle Rückerstattung hat die Bundesregierung ohnehin nicht vorgesehen, nur weniger als die Hälfte der Einnahmen fließen bislang zurück an die privaten Haushalte. Doch selbst eine vollständige Rückzahlung über eine diskutierte einheitliche Kopfpauschale würde etlichen nichts nutzen. So etwa Alleinstehenden auf dem Land in schlecht gedämmten Häusern mit alten Ölheizungen und mit weit entfernten Arbeitsplätzen ohne nutzbare ÖPNV-Anbindung. Es trifft vielleicht nur eine vergleichsweise kleine Gruppe. Sie würde aber draufzahlen, und zwar erheblich. Ob unter einer schwarz-grünen Regierung oder einer Ampelkoalition Rückzahlungskonzepte so reformiert würden, dass solche sozialen Ungerechtigkeiten vermieden werden können, ist fraglich. Schließlich konnte sich die SPD gegen die Union noch nicht einmal mit der Forderung durchsetzen, den krassesten Fehler des BEHG zu beheben. Nach dem Gesetz müssen Mieter*innen den neuen CO₂-Preis tragen,

obwohl es allein die Hauseigentümer*innen in der Hand haben, den energetischen Zustand der Gebäude zu verbessern.

Vor diesem Hintergrund ist die grundsätzliche Zustimmung von Grünen und Umweltverbänden zum nationalen CO₂-Preissystem des BEHG kaum erklärlich. Vor allem, weil sie mit ähnlichen Argumenten, wie die LINKE sie nutzt, die angedachte Einbeziehung der Sektoren Wärme und Mobilität in den EU-Emissionshandel bekämpfen, das nationale BEHG aber – welches als erklärtes Pilotvorhaben dafür fungiert – begrüßen.

FAZIT

Die LINKE argumentiert in ihren Papieren schlüssiger als in manchen ihrer Erklärungen. Sie hat sich eine differenzierte Position zu CO₂-Preisen erarbeitet, die weder Teufelszeug noch Heilsbringer sind. Es wäre gut, wenn sie das häufiger und geschickter kommunizieren würde. Denn das würde ihr ermöglichen, nachdrücklicher auf die eigentlichen Probleme in diesem Feld hinzuweisen – innerhalb der »linken Familie«, aber auch gegenüber der Umweltbewegung, die sich hier offensichtlich etwas verrannt hat.

LITERATUR

- Cezanne, Jörg/Hersel, Philipp/Ötsch, Rainald, 2019: Klimaschutz durch Öko-Bonus – Kein CO₂-Preis ohne sozial gerechte Ausgestaltung, Diskussionspapier, 14.10.2019
- Matthes, Felix Chr., 2020: Der Preis auf CO₂. Über ein wichtiges Instrument ambitionierter Klimapolitik, Heinrich-Böll-Stiftung, Berlin, www.boell.de/de/2020/07/02/der-preis-auf-co2/
- Troost, Axel/Ötsch, Rainald, 2019: CO₂-Preis: Weder Superheld noch Superschurke. Zur Einordnung eines sinnvollen Klimaschutzinstruments, Rosa-Luxemburg-Stiftung, Reihe Standpunkte 8/2019, Berlin, www.rosalux.de/publikation/id/41023/