



POTSDAM INSTITUTE FOR  
CLIMATE IMPACT RESEARCH

# Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung: Flop oder Top?

Michael Pahle, AG “Klima- und Energiepolitik”  
RD3 // Transformationspfade

---

Member of

*Leibniz*  
Leibniz  
Association

# Klartext

Der CO<sub>2</sub>-Preis ist nicht alles. Aber  
ohne CO<sub>2</sub>-Preis ist alles nichts.

# In Zitaten

*Der CO<sub>2</sub>-Preis sollte zum Leitinstrument der Klimapolitik werden.*

MCC/PIK 2019

*Pricing carbon isn't the only tool we have, but **it is key to finding the areas** where we can substitute among energy sources most **cost effectively**. And that is key to finding a climate change strategy that all (reasonable) policy makers can agree on.*

Borenstein, Severin. "What Can Carbon Pricing Do?", Energy Institute Blog, UC Berkeley, September 30, 2019, <https://energyathaas.wordpress.com/2019/09/30/what-can-carbon-pricing-do/>

*Der CO<sub>2</sub>-Preis ist das Symbol für die **Ernsthaftigkeit** der Klimapolitik.*

Hochrangige deutsche Politikerin

# Vergleich Vorschlag und Umsetzung



Passung nach Klimaszenario

## Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030

### A. Ausgangslage

Der Schutz des Klimas ist eine große, globale Herausforderung. Seit Beginn der Industrialisierung ist der Ausstoß insbesondere von Kohlendioxid (CO<sub>2</sub>) in die Erdatmosphäre konstant angestiegen. Es muss rasch und entschlossen gehandelt werden, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich zu begrenzen. Nur wenn dies gelingt, kann es gelingen, die biologische Anpassungsfähigkeit des Planeten und die Lebensgrundlage von Millionen Menschen zu erhalten. Auch bei wirtschaftlicher Betrachtung gilt: Je höher der Temperaturanstieg ist, desto erheblicher sind die Kosten für Klimaschäden sowie die erforderlichen Anpassungskosten an den Klimawandel, die bei weitem die Vermeidungskosten übersteigen.

Deshalb haben sich auf der Weltklimakonferenz 2015 in Paris 197 Staaten dazu verpflichtet, die Erderwärmung auf deutlich unter 2 °C und möglichst auf 1,5 °C zu begrenzen sowie spätestens in der zweiten Hälfte des Jahrhunderts weltweit Treibhausgasneutralität zu erreichen.

Deutschland hat sich gemeinsam mit seinen europäischen Partnern auf ein Verfahren geeinigt, in Europa den Ausstoß von Treibhausgasen bis 2030 um mindestens 40% gegenüber 1990 zu verringern. Dazu wurden verbindliche europäische Ziele sowie daraus abgeleitet nationale Ziele vereinbart, die bis 2030 erreicht werden müssen. Deutschland setzt sich zudem mit den meisten Mitgliedsstaaten für das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 in Europa ein.

Diese Herausforderung bis 2030 als Zwischenziel und 2050 als maßgeblichen Horizont bedeuten einen Wandel in unserer Lebens- und Wirtschaftsweise. Die Bundesregierung sieht in entschlossenem und gemeinsamem Handeln mit den richtigen Prämissen große Chancen für den Wirtschafts-, Innovations- und Beschäftigungsstandort Deutschland. Unternehmen sollen sich frühzeitig auf die Herausforderungen einstellen und die Chancen für innovation und klimafreundliches Wachstum ergreifen können. Und die Bürgerinnen und Bürger sollen Möglichkeiten erhalten, sich klimafreundlich zu verhalten.

Um die EU-Reduktionsziele für große Emittenten aus den Sektoren Industrie und Energie sowie den EU-Flugverkehr gemeinsam zu erreichen, wurde bereits 2005 in der EU ein Emissionshandelssystem (ETS) eingerichtet. Damit werden EU-weit die Emissionen aus diesen Bereichen bis 2030 um 43% gegenüber 2005 reduziert. Die EU ist mit diesen Anstrengungen nicht allein. Weltweit wurde bereits eine Vielzahl solcher Emissionshandelssysteme etabliert.

Die Reduzierung der Treibhausgasemissionen in den übrigen Sektoren Verkehr, Gebäude, Kleinindustrie, Landwirtschaft und Abfall (sog. Non-ETS-Bereich) liegt in der Verantwortung der Mitgliedsstaaten, die sich im Rahmen der EU-Klimaschutzverordnung verpflichtet haben, definierte Jahresbudgets für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß einzuhalten. Deutschland hat sich verpflichtet, seine Emissionen im Non-ETS-Bereich bis 2030 um 38% gegenüber 2005 zu mindern. Die Einhaltung der Einsparziele ist für jedes einzelne Jahr verbindlich: Erreicht ein Mitgliedsstaat die Ziele nicht, muss er für entsprechende CO<sub>2</sub>-Emissionszuweisungen durch Zukauf von anderen Mitgliedsstaaten sorgen.

Deutschland hat bereits umfangreiche Maßnahmen im Klimaschutz ergriffen. Zur Erreichung der notwendigen CO<sub>2</sub>-Einsparung sind jedoch weitere nationale Anstrengungen notwendig. Diese sind bereits im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung angelegt und werden jetzt durch das Klimaschutzprogramm 2030 konkretisiert und noch in diesem Jahr gesetzlich umgesetzt.

Die Bundesregierung hat im Klimaschutzplan 2050 für die notwendige Emissionsminderung Sektorziele festgelegt. Dies folgt aus der Überzeugung, dass die Zielerreichung nur dann realistisch möglich ist, wenn in allen Bereichen gehandelt wird. Gleichzeitig gilt das ökonomische Prinzip, dass die Ziele dann

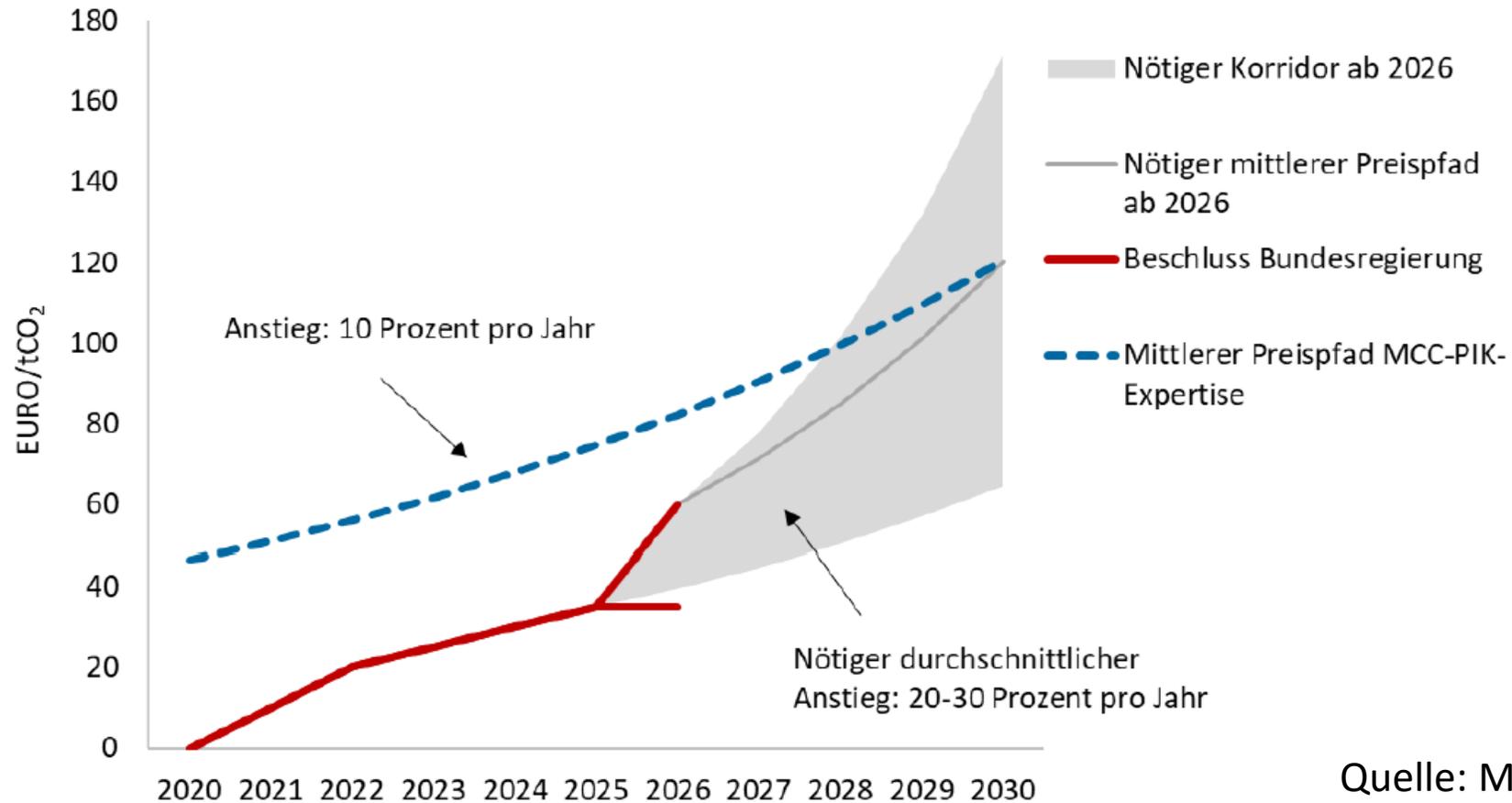
1

# Überblick

Empfehlung	Beschluss	Daumen
1. Steuer oder ETS grundsätzlich gleichwertig; entscheidend ist institutionelle Ausgestaltung	2021-2025 ETS mit Fixpreis, 2026 ETS mit Preiskorridor, 2027?	
2. Höhe des Preises: 50 €/t (2020) ansteigend auf 130 €/t (2030)	10 €/t (2021), 35-60 €/t (2026)	
3. Klimadividende, Verwendung von 100% der Einnahmen	Red. EEG-Umlage, Mobilitätsprämie, Entfernungspauschale, ~20% der Einnahmen	
4. Europa als Konvergenzpunkt, EU-ETS Mindestpreis	Europa als Konvergenzpunkt, (moderater) EU-ETS Mindestpreis	

# Preispfade im Vergleich

## Preisfad der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Nicht-ETS-Sektoren



Quelle: MCC/PIK (2019)

# Im Detail (1)

Empfehlung	Beschluss	Daumen
1. Steuer oder ETS grundsätzlich gleichwertig; entscheidend ist institutionelle Ausgestaltung	2021-2025 ETS mit Fixpreis, 2026 ETS mit Preiskorridor, 2027?	

- *Die Politik wird entscheiden müssen, ob sie eher CO<sub>2</sub>-Steuersätze anpassen oder einen Preiskorridor in einem ETS verlässlich einführen und beibehalten kann. (MCC/PIK 2019)*
- Kein langfristiger (glaubwürdiger) Preisfad, sondern nur **Einführungsphase**
- Entscheidung über Fortführung des Korridors **erst 2025** (Erfahrungsbericht 2024)
- Konterkariert essentielle **Erwartungsbildung**, noch schwerwiegender als „**10 €/t**“

# Im Detail (2&3)

Empfehlung	Beschluss	Daumen
2. Höhe des Preises: 50 €/t (2020) ansteigend auf 130 €/t (2030)	10 €/t (2021), 35-60 €/t (2026)	
3. Klimadividende, Verwendung von 100% der Einnahmen	Red. EEG-Umlage, Mobilitätsprämie, Entfernungspauschale, ~20% der Einnahmen	

- Preisniveau und Rückverteilung **nicht voneinander unabhängig...**
- ...aber wohl so in der Nacht zum 20.9. so verhandelt (SPIEGEL)
- Höherer Preis, wenn es **anderes herum** gelaufen wäre? (Kohleausstieg)

# „CO<sub>2</sub>-Preis-Akzeptanz-Kosten“ zusätzlicher Maßnahmen

## Finanztableau Klimakabinett

Rundungsdifferenzen sind möglich

EKF-Einnahmen (in Mio. €)	2020	2021	2022	2023
Zertifikatserlöse (vor CO <sub>2</sub> -Bepreisung)	2.744	2.915	3.057	3.297
Bundeszubeisung (vor CO <sub>2</sub> -Bepreisung)	60	1.992	1.262	300
Entnahme aus EKF-Rücklage	6.000	1.598		
Brutto-Einnahmen aus CO <sub>2</sub> -Bepreisung		3.600	6.900	8.275
Summe	8.804	10.105	11.219	11.872

Entlastungsmaßnahmen (in Mio. €)	2020	2021	2022	2023
EEG-Umlage		900	1.750	2.200
Pendlerpauschale		20	169	212
Wohngeld		60	60	60
Summe	0	980	1.979	2.472

Quelle: BMF

- Großteil der CO<sub>2</sub>-Preis Einnahmen zur **Finanzierung sonstiger Maßnahmen**
- Je geringer die Rückverteilung, desto geringer die **Unterstützung für CO<sub>2</sub>-Bepreisung\***

\*Carattini et al. 2017: Green Taxes in a Post-Paris World: Are Millions of Nays Inevitable? Environmental and Resource Economics, 68(1), 97–128.

# Im Detail (4)

Empfehlung	Beschluss	Daumen
4. Europa als Konvergenzpunkt, EU-ETS Mindestpreis	Europa als Konvergenzpunkt, (moderater) EU-ETS Mindestpreis	

Die Bundesregierung verfolgt mit dem Klimaschutzprogramm 2030 einen Ansatz, mit einem breiten Maßnahmenbündel aus Innovationen, Förderung, gesetzlichen Standards und Anforderungen sowie mit einer Bepreisung von Treibhausgasen die vorgegebenen Klimaschutzziele zu erreichen. Ein sektorübergreifender einheitlicher Preis für Treibhausgasemissionen ist volkswirtschaftlich der kosteneffizienteste Weg, Klimaziele zu erreichen. Deshalb wird sich die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit der EU-Kommission dafür einsetzen, einen europaweiten übergreifenden Zertifikatehandel für alle Sektoren einzuführen. In einem ersten Schritt soll der bestehende europäische Emissionshandel (für Energie und Industrie) um einen moderaten europäischen Mindestpreis ergänzt werden. Der Mindestpreis sorgt dafür, dass auch bei geringerer Nachfrage der Zertifikatepreis nicht mehr beliebig sinkt. Damit schaffen wir Planungssicherheit für Klimainvestitionen in den ETS-Sektoren. In einem zweiten Schritt werden wir in Allianz mit weiteren willigen Mitgliedsstaaten perspektivisch darauf hinwirken, die Non-ETS-Sektoren in das ETS zu integrieren.

Quelle: Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030

# Sequenzierung nach Europa

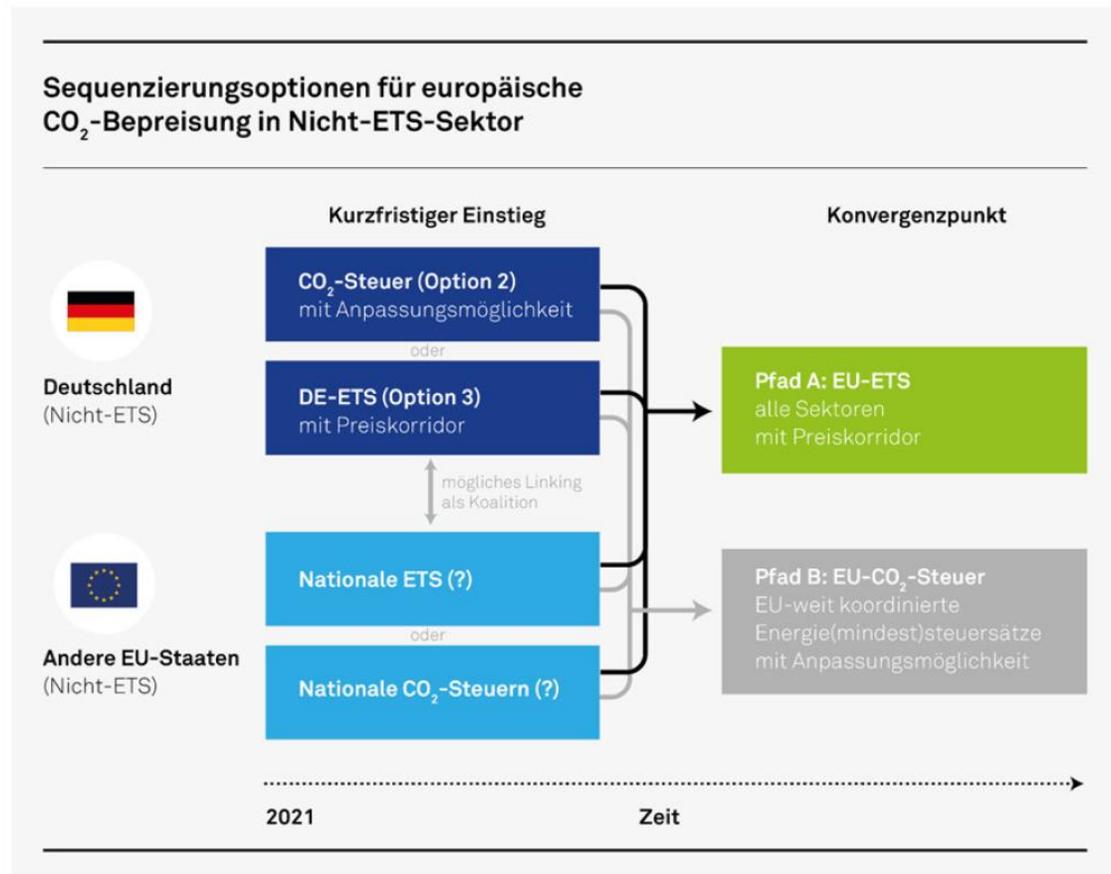


Abbildung Z.3: Der nationale Einstieg in eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte auf einen europäischen Konvergenzpunkt zulaufen. Grundsätzlich sind das EU-ETS oder koordinierte CO<sub>2</sub>-Steuern denkbar; das EU-ETS als bestehendes System ist ein naheliegender Konvergenzpunkt.

Quelle: MCC/PIK (2019)

- „Vielleicht der **wichtigste Satz** im ganzen Dokument.“  
(Ministeriumsmitarbeiter)
- **ETS Mindestpreis** ein wichtiger Schritt für die Absicherung (Einnahmen, Konvergenz)
- Angelegter **Paradigmenwechsel**:
  - Keine post-2030 Ziele im Klimaschutzgesetz
  - EU Kommission „an Bord“

# Flop oder Top?

Fast alles hätte besser sein können. Aber die Richtung ist genau richtig.