

Reform der Klimapolitik

Emissionshandel im Verkehrs- und Haushaltssektor? Ja, aber richtig!

Es sind spannende Zeiten für die Klimapolitik: Nach einem aufsehenerregenden Urteil des Bundesverfassungsgerichtes musste Deutschland sein gerade eingeführtes Klimaschutzgesetz bereits nachbessern. Welche Rolle spielt dabei die CO₂-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrssektor?

Von Achim Lerch und Sven Rudolph

Nicht nur in Deutschland, sondern auch auf europäischer Ebene wird über Emissionshandel und eine Preislösung für die Bereiche Gebäude und Verkehr diskutiert. Leider lassen aktuelle Verlautbarungen aus der Politik befürchten, dass die Chance für eine deutliche Steigerung der Effizienz deutscher beziehungsweise europäischer Klimapolitik abermals nicht konsequent genutzt wird.

Covid und Klimawandel

Deutschland hat sich im Rahmen des Pariser Klimaabkommens zu einer Reduktion der Treibhausgasemissionen um 40% bis 2020, 55% bis 2030 (gegenüber 1990) und Klimaneutralität bis 2050 verpflichtet, wobei das erste Ziel dank der Corona-Emissionseinbrüche gerade noch erreicht wurde. Das EU *Effort Sharing*, in dem die Reduktionsziele der nicht im Europäischen Emissionshandel (EU EH) erfassten Emissionen der Mitgliedsstaaten geregelt sind, verpflichtet Deutschland zudem, seine Nicht-EH-Emissionen bis 2030 um 38% (bezogen auf 2005) zu reduzieren. Das am 18. November 2019 beschlossene Klimaschutzprogramm 2030 sollte die Erreichung dieses Ziels garantieren, indem jährliche Emissionsbudgets für die Jahre 2020 bis 2030 für alle ökonomischen Sektoren definiert wurden. Für den Verkehrsbereich war demnach

eine Reduktion um 42% bis 2030 (Basis 1990) geplant. Nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts hat Deutschland die oben genannten Ziele nun auf 65% Reduktion bis 2030 und Klimaneutralität bereits bis 2045 verschärft. Was dies konkret für die Sektorziele bedeutet, ist momentan noch unklar.

Ein Kernelement des deutschen Klimaschutzprogramms ist das *Brennstoffemissionshandelsgesetz* (BEHG), das für den Gebäude- und Verkehrssektor zwar prinzipiell ein Handelssystem vorsieht, jedoch anfänglich mit einer Festpreislösung, später dann mit einem sektorspezifischen Cap.

Soziale Auswirkungen des Klimaschutzes

Beides führt dazu, dass die Effizienzvorteile des Emissionshandels nicht vollständig genutzt werden (Lerch 2020). Außerdem fällt der soziale Ausgleich über Rückvergütungen zu gering aus, es bleibt eine deutliche Nettobelastung insbesondere für einkommensschwache Haushalte. Da nach dem Urteil des BVerfG voraussichtlich nun auch die Sektorziele nach unten korrigiert werden müssen und dazu der Festpreis (zunächst 25 Euro pro Tonne CO₂) vermutlich früher als geplant erhöht werden muss, verschärft sich dieses soziale Problem, was bereits im Wahlkampf zur Bundestagswahl im September Wellen schlägt. Auf

EU-Ebene war zunächst von einer Ausweitung des bestehenden Emissionshandels auf die Bereiche Gebäude und Verkehr die Rede, jüngste Äußerungen der Kommissionspräsidentin deuten jetzt aber auf eine Steuerlösung für diese Sektoren hin.

Reform der deutschen Klimapolitik

Aus unserer Sicht sollte die notwendige Reform der deutschen Klimapolitik genutzt werden, um die bestehenden Schwächen des bisherigen Ansatzes im BEHG zu überwinden (Lerch et al. 2021). Hierzu sollte erstens statt einer Festpreislösung von Beginn an, jedenfalls aber deutlich vor 2026, ein echter Emissionshandel etabliert werden. Nur so kann die sichere Erreichung des gesetzten Emissionsminderungsziels gewährleistet werden – dies ist ja der entscheidende Vorteil einer Mengen- gegenüber einer Preislösung.

Um die regressive Wirkung einer CO₂-Bepreisung wirksam abzufedern, sollte, zweitens, möglichst eine vollständige Versteigerung der Emissionszertifikate erfolgen und alle Einnahmen des Emissionshandels für eine zielgenaue Rückvergütung verwendet werden. Insgesamt ist das Instrument aufkommensneutral zu gestalten und die Belastung der Haushalte – vor allem jener mit geringem Einkommen – vollständig zu kompensieren. Als Vorbild könnte dabei das kalifornische Emissionshandelsystem dienen, das nahezu den kompletten ökonomischen Wert der Emissionsrechte über gezielte Projekte und eine Pro-Kopf-Klimadividende rückverteilt (Lerch et al. 2021). Die bisherigen Pläne zur Erhöhung der Pendlerpauschale und Senkung der EEG-Umlage in Deutschland reichen dazu jedenfalls nicht aus.

Drittens muss der sektorspezifische, aber auch der nationale Fokus überwunden werden. Ein nationales sektorbezogenes Cap verhindert die Ausnutzung der international sowie sektorspezifisch unterschiedlichen Grenzvermeidungskosten und mindert damit die Effizienz des Instrumentes Emissionshandel

massiv – auf die kommt es aber gerade jetzt nach der Corona-Pandemie und ihren noch gar nicht voll absehbaren ökonomischen Konsequenzen besonders an. Wenn das 1,5-Grad-Ziel noch erreichbar sein soll, muss Klimapolitik so gestaltet sein, dass pro eingesetztem Euro die maximale CO₂-Vermeidung erreicht wird.

Es wäre insofern also wünschenswert, wenn auf EU-Ebene statt einer Steuerlösung, die aufgrund der Einstimmigkeitserfordernis in Steuerfragen auch politisch vor ähnlichen Hürden stehen würde, an denen bereits 2003 die EU-Energiesteuerrichtlinie gescheitert ist, eine Einbeziehung der Sektoren Gebäude und Verkehr in den bestehenden EU-Emissionshandel erfolgen würde. Als Vorbild könnte wiederum Kalifornien dienen, das bereits seit 2015 fossile Brennstoffe im Verkehrs- und Haushaltssektor in sein sektorübergreifendes Emissionshandelssystem einbezieht. Im Rahmen einer solchen Erweiterung könnte dann auch das deutsche BEHG in den EU-EH überführt werden.

Verbreiterung des Treibhausgasmarktes

Da sich trotz einer unbestreitbar wichtigen Vorreiterrolle die Frage der Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels nicht alleine in Deutschland oder Europa, sondern vor allem in China, den USA oder zukünftig auch in Südostasien und Afrika entscheidet, muss mittelfristig darüber hinaus eine Verbreiterung des Treibhausgasmarktes erfolgen, so wie es auch Artikel 6 des Paris-Abkommens anstrebt. Dies könnte gelingen durch eine Verknüpfung bereits bestehender Emissionshandelssysteme weltweit, das sogenannte *Linking*.

Dies setzt allerdings entsprechende Verhandlungen voraus, wird daher Zeit beanspruchen und deshalb eine eher mittel- bis langfristige Lösung darstellen. Kurzfristig realisierbar wäre dagegen eine Verknüpfung mit dem freiwilligen Treibhausgasmarkt, etwa über die (stärkere) Anerkennung von Kompensationsprojekten. Trotz diesbezüglich bestehender praktischer Probleme

der exakten Berechnung der (zusätzlichen) Emissionseinsparung und des Monitorings bieten vor allem Gold-Standard-Projekte eine Vielzahl von Vorteilen, nicht nur hinsichtlich der Effizienz, sondern auch für die internationale Gerechtigkeit.

Zusammenfassend gilt: Die aktuell notwendige Neuausrichtung der deutschen und europäischen Klimapolitik bietet gerade jetzt eine einmalige Chance, durch eine konsequentere Nutzung des Emissionshandels die ökologische Effektivität und die ökonomische Effizienz des Klimaschutzes signifikant zu erhöhen, bei gleichzeitiger sozialer Abfederung. Es bleibt zu hoffen, dass diese Chance nicht ungenutzt bleibt.

Literatur

- Lerch, A. (2020): Klimapolitik für den Verkehrssektor: Echter Emissionshandel statt heiteres Preise-Raten. In: *Ökologisches Wirtschaften* 35/1: 10. doi: 10.14512/OEW350110
- Lerch, A./Rudolph, S./Ikkatai, S./Kawakatsu, T./Aydos, E. (2021): Nachhaltiger Emissionshandel im Verkehrssektor. Eine kritische Bewertung des deutschen Brennstoff-Emissionshandels unter besonderer Berücksichtigung der Erfahrungen in Kalifornien. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 44/1: 1–13.

AUTOREN + KONTAKT

Dr. Achim Lerch ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der FOM Hochschule in Kassel und Mitglied im FOM KompetenzCentrum für nachhaltige Entwicklung.

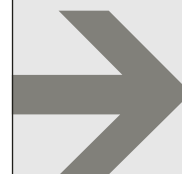
FOM Hochschule, Hochschulzentrum Kassel, Kölnische Straße 69, 34117 Kassel.
Internet: www.fom.de/forschung/kompetenzcentren/kcn-kompetenzcentrum-fuer-nachhaltige-entwicklung.html

Dr. Sven Rudolph ist Associate Professor am Hakubi Center/Graduate School of Global Environmental Studies, Kyoto University, Japan.

Hakubi Center, Graduate School of Global Environmental Studies, Yoshida Honmachi, 606-8501 Sakyo-ku, Japan.
Internet: www.hakubi.kyoto-u.ac.jp

Nachhaltigkeit

A-Z



P wie Projektentwicklung

Wer wissen will, worauf bei der Entwicklung von gemeinschaftlichen Projekten zu achten ist, liegt mit diesem »Gemeinschaftskompass« goldrichtig: Er gibt einen systematischen Überblick dazu, wie gemeinschaftliche Projekte realisierbar sind. Dabei stehen Individuen und Gemeinschaft im Mittelpunkt als Schlüssel zur gemeinschaftlichen Projektentwicklung. Der Gemeinschaftskompass stellt viele hilfreiche Methoden vor, mit denen Prozesse in Gruppen analysiert, bearbeitet und konstruktiv weiterentwickelt werden können.

E. Stützel

Der Gemeinschaftskompass
Eine Orientierungshilfe für kollektives Leben und Arbeiten
240 Seiten, Broschur, 24 Euro
ISBN 978-3-96238-298-8

Bestellbar im Buchhandel und unter www.oekom.de. Auch als E-Book erhältlich.

oekom

Die guten Seiten der Zukunft