

EU-Klimapolitik angesichts der Corona-Krise

Welche klimapolitischen Instrumente sind krisenresistent, welche nicht?

Martin Menner und Götz Reichert



© iStock

Die gesetzlichen Vorgaben zur Reduktion von CO₂-Emissionen müssen auch in Krisenzeiten wirksam, bezahlbar und verlässlich erreicht werden. Außerdem sollten sie möglichst antizyklisch wirken, also den Konjunkturverlauf glätten.

- ▶ In der aktuellen Corona-Krise zeigt sich, dass im Gegensatz zu allen anderen klimapolitischen Instrumenten nur das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) diesen Anforderungen gerecht wird.
- ▶ Um die EU-Klimapolitik langfristig krisenresistent auszugestalten, sollte die EU die CO₂-Emissionen von Sektoren wie Verkehr und Gebäude, die noch nicht vom EU-EHS erfasst werden, in einen EU-weiten Emissionshandel überführen.
- ▶ Eine krisenresistente EU-Klimapolitik muss die Abwanderung CO₂-intensiver Produktion in Drittländer („Carbon Leakage“) durch die über das derzeit vorgesehene Maß hinausgehende Ausgabe kostenloser Emissionsrechte und die möglichst weitgehende Gewährung einer Strompreiskompensation verhindern.
- ▶ Da eine Einbeziehung weiterer Sektoren in das EU-EHS zu stark steigenden Zertifikatepreisen und mithin einem höheren Carbon-Leakage-Risiko führen kann, sollte die EU als krisenresistente Übergangslösung für diese weiteren Sektoren einen separaten EU-weiten Emissionshandel schaffen.

Inhalt

1	Einleitung.....	3
2	Stand der EU-Klimapolitik in der Corona-Krise.....	4
2.1	Diskussion um EU-Klimaziele für 2030 und 2050.....	4
2.2	Klimapolitische Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten	4
2.3	EU-Aufbauplan: Grüner Deal als EU-Wachstumsstrategie.....	6
3	Analyse der Krisenresistenz klimapolitischer Instrumente	6
3.1	Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote	7
3.2	Subventionen	8
3.3	CO ₂ -Bepreisung	9
3.3.1	CO ₂ -Steuern	9
3.3.2	Emissionshandel	10
4	Empfehlungen zur Krisenresistenz klimapolitischer Instrumente	12

1 Einleitung

Im Juli 2019 verkündete die neue Präsidentin der EU-Kommission Ursula von der Leyen, dass das Hauptprojekt ihrer Amtszeit der „europäische Grüne Deal“¹ mit der EU-Klimapolitik als Herzstück sein solle.² Eigentlich waren bereits unter der Juncker-Kommission (2014–2019) die EU-Klimaziele bis 2030 festgelegt und hierauf in langwierigen Gesetzgebungsverfahren das EU-Regelwerk zur Senkung des EU-weiten Ausstoßes von Treibhausgasen neu ausgerichtet worden.³ Angesichts internationaler Verpflichtungen der EU nach dem UN-Klimaabkommen von Paris⁴ sowie intensiver klimapolitischer Diskussionen in EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich und Deutschland⁵ rückte jedoch die Frage einer verbindlichen Festlegung und weiteren Verschärfung der langfristigen EU-Klimaziele bis 2030 und 2050, die eine neuerliche Revision zahlreicher EU-Rechtsakte zur Senkung von CO₂-Emissionen erforderlich machen würde, an die Spitze der politischen Agenda der EU.

Seitdem hat die Covid-19-Pandemie⁶ und die im März 2020 einsetzende globale Wirtschaftskrise auch die EU-Mitgliedstaaten schwer erschüttert, politische Prioritäten erheblich verschoben und grundsätzliche Frage nach der Zukunft auch der EU-Klimapolitik aufgeworfen.⁷ Während derzeit zwar insbesondere eine Bindung öffentlicher Gelder für kurzfristige Konjunkturimpulse an die Verfolgung klimapolitischer Ziele (grüner Stimulus) diskutiert wird, ist die Corona-Krise aber auch ein Stresstest für die mittel- bis langfristige Krisenresistenz der unterschiedlichen Instrumente zur Senkung von CO₂-Emissionen. Auf lange Sicht ist für die EU-Klimapolitik letztlich entscheidend, ob ihre klimapolitischen Instrumente auch über Krisenzeiten hinweg wirksam, bezahlbar und verlässlich CO₂-Emissionen reduzieren. Darüber hinaus ist es wünschenswert und für die politische Akzeptanz vorteilhaft, wenn die klimapolitischen Instrumente möglichst antizyklisch wirken, also den Abschwung eher bremsen.

Vor diesem Hintergrund nimmt dieser **cepInput** zunächst mit Blick auf die während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im 2. Halbjahr 2020 auf EU-Ebene anstehenden klimapolitischen Weichenstellungen⁸ eine Bestandsaufnahme der aktuellen Entwicklungen und Diskussionen der EU-Klimapolitik in der Corona-Krise vor (Abschnitt 2). Auf dieser Basis analysieren wir dann die generelle Krisenresistenz klimapolitischer Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten (Abschnitt 3) und leiten hieraus Empfehlungen für die künftige Ausgestaltung der EU-Klimapolitik ab (Abschnitt 4).

¹ EU-Kommission (2019), Der europäische Grüne Deal, Mitteilung COM(2019) 640 vom 11. Dezember 2019.

² von der Leyen, U. (2019), Eine Union, die mehr erreichen will: Meine Agenda für Europa – Politische Leitlinien für die künftige Europäische Kommission 2019–2024; Reichert, G. (2019), Arbeitsaufträge von der Leyens an die neue EU-Kommission–Teil 2: Ein europäischer Grüner Deal, [cepAdhoc](#) vom 26. November 2019 [dieser und alle weiteren Links zuletzt abgerufen am 24. August 2020].

³ Hierzu umfassend Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS, [cepInput 03/2018](#); dies. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU-ETS, [cepInput 04/2018](#); Menner, M. / Reichert, G. (2019), Governance der Energieunion – Steuerung der EU-Energie- und Klimapolitik, [cepInput 02/2019](#).

⁴ Hierzu Nader, N. / Reichert, G. (2016), Umsetzung des Pariser Klimaschutz-Übereinkommens, [cepAnalyse 13/2016](#).

⁵ Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO₂-Steuer oder Emissionshandel? EU-Vorgaben und Optionen für eine CO₂-Bepreisung in Deutschland, [cepAdhoc](#) vom 16. Juli 2019; Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#); Menner, M. / Reichert, G. (2019), Der neue deutsche Emissionshandel, [cepInput 10/2019](#); Hanafi, O. u.a. (2019), Carbon Pricing in France & Germany, [cepInput 11/2019](#); Hanafi, O. (2020), Energiebesteuerung in Frankreich, [cepInput 09/2020](#).

⁶ Zu aktuellen Entwicklungen der Corona-Krise in der EU und ihren Mitgliedstaaten vgl. Centrum für Europäische Politik, [Corona](#) sowie [Aktuelles zur Corona-Krise](#).

⁷ Vgl. z.B. tagesschau.de vom 28. Juni 2020, [EU-Klimapläne: Übersteht der „Green Deal“ die Krise?](#).

⁸ Deutsche Bundesregierung (2020), [Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – 31. Juli bis 31. Dezember 2020, Gemeinsam. Europa wieder stark machen](#), S. 15 ff.

2 Stand der EU-Klimapolitik in der Corona-Krise

2.1 Diskussion um EU-Klimaziele für 2030 und 2050

Kurz vor Ausbruch der Corona-Krise schlug die EU-Kommission am 4. März 2020 als zentralen klimapolitischen Rechtsakt ihres Grünen Deals das „erste europäische Klimagesetz“⁹ vor. In diesem Rahmen soll zum einen die EU-Kommission bis September 2020 prüfen, ob das bereits 2014 festgelegte Ziel, die CO₂-Emissionen der EU bis 2030 um 40% gegenüber 1990 zu senken (EU-2030-Klimaziel)¹⁰, auf 50 bis 55% verschärft werden soll. Zum anderen soll verbindlich festgelegt werden, dass die EU bis 2050 klimaneutral wird, indem der Saldo von CO₂-Emissionen einerseits und CO₂-Abbau durch natürliche CO₂-Senken – wie Wälder, die der Atmosphäre CO₂ entziehen, – und technische Verfahren – wie CO₂-Abscheidung und -Speicherung – andererseits ausgeglichen ist (EU-2050-Klimaziel).

Zwischenzeitlich hat die Berichterstatterin des Europäischen Parlaments unter Verweis auf das UN-Klimaabkommen von Paris sogar eine weitere Verschärfung des EU-2030-Klimaziels auf mindestens 65% gefordert¹¹, wofür sich jedoch weder im Europäischen Parlament noch unter den EU-Mitgliedstaaten eine Mehrheit abzeichnet. Im Gegensatz dazu hat das Europäische Parlament mit großer Mehrheit das vorgeschlagene EU-2050-Klimaziel der Klimaneutralität unterstützt.¹²

Während auch die meisten EU-Mitgliedstaaten, einschließlich Frankreich und Deutschland¹³, weiterhin am EU-2050-Klimaziel festhalten, wächst der Widerstand unter osteuropäischen Ländern. Nachdem Polen bereits im Dezember 2019 seine Ablehnung im Europäischen Rat zu Protokoll gegeben hatte¹⁴, forderte Mitte März 2020 auch der tschechische Ministerpräsident Andrej Babiš die EU-Kommission auf, den Grünen Deal zu „vergessen“, ihre Klimaschutzpläne zurückzustellen und sich ganz auf die Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise zu konzentrieren.¹⁵

2.2 Klimapolitische Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Das vorgeschlagene europäische Klimagesetz sieht auch vor, dass die EU-Kommission bis Juni 2021 prüfen soll, wie die geltenden klimapolitischen EU-Rechtsakte geändert werden müssten, um bis 2030 eine Senkung der CO₂-Emissionen von 50 bis 55% gegenüber 1990 und bis 2050 Klimaneutralität verwirklichen zu können.

Bei den Instrumenten zur Erreichung der EU-Klimaziele differenziert die EU-Klimapolitik zwischen zwei Gruppen von Wirtschaftssektoren:

⁹ EU Kommission, Vorschlag COM(2020) 80 vom 4. März 2020 für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität (Europäisches Klimagesetz); hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2020), Europäisches Klimagesetz, [cepAnalyse 03/2020](#).

¹⁰ Bonn, M. / Heitmann, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2015), EU Climate and Energy Policy 2030, [cepInput 02/2015](#).

¹¹ Europäisches Parlament (2019), [Entwurf eines Berichts von Jytte Guteland \(S&D-Fraktion, SE\) vom 4. Mai 2020 über den Vorschlag für eine Verordnung zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität \(Europäisches Klimagesetz\)](#), S. 41 f.

¹² Europäisches Parlament (2019), [Entschließung des Europäischen Parlaments vom 14. März 2019 zum Klimawandel](#).

¹³ Regierung der Bundesrepublik Deutschland und Regierung der Französischen Republik (2020), [Gemeinsame Erklärung vom 18. Mai 2020 zum European Green Deal und dem Europäischen Wiederaufbauplan](#), S. 1.

¹⁴ Europäischer Rat (2019), [Schlussfolgerungen vom 12. Dezember 2019](#), Ziffer 1.

¹⁵ orf.at vom 17. März 2020, [Tschechien: EU soll wegen Coronavirus Klimapläne zurückstellen](#); Handelsblatt vom 30. März 2020, [EU-Klimapakete: Der Green Deal der EU wird durch die Coronakrise gefährdet](#).

Das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS; engl.: EU-ETS)¹⁶ begrenzt die CO₂-Emissionen von CO₂-intensiven Industrieanlagen und Stromkraftwerken sowie des Luftverkehrs (EU-EHS-Sektoren), die für knapp die Hälfte aller CO₂-Emissionen in der EU verantwortlich sind. Am 4. Mai 2020 stellte die EU-Kommission fest, dass 2019 die vom EU-EHS erfassten CO₂-Emissionen trotz eines Wirtschaftswachstums von 1,5% in der EU um 8,7% gegenüber 2018 gesunken seien. Dies wurde bei einem um 25 Euro schwankenden CO₂-Preis für Emissionsrechte (Zertifikate) pro Tonne CO₂ erreicht, was Kosten für die Vermeidung von CO₂-Emissionen in dieser Höhe indiziert, während die Vermeidungskosten im Verkehr, die durch fahrleistungsunabhängige maximale CO₂-Grenzwerte pro km entstehen, um ein Vielfaches höher sind.¹⁷ Zudem funktioniert das EU-EHS auch in der Corona-Krise reibungslos, da die ihm unterliegenden Industrieunternehmen, Stromerzeuger und Fluggesellschaften weiterhin ihre entsprechenden Verpflichtungen – z.B. zur Erfassung und Meldung ihrer CO₂-Emissionen – erfüllten.¹⁸

Die übrigen CO₂-Emissionen der Nicht-EU-EHS-Sektoren – Verkehr, Gebäude, Land- und Abfallwirtschaft – sollen durch eine Lastenteilung (Effort Sharing) in der EU reduziert werden.¹⁹ Diese gibt den EU-Mitgliedstaaten jeweils eigene Ziele zur CO₂-Reduktion in den Nicht-EU-EHS-Sektoren vor, überlässt ihnen jedoch weitgehend die Entscheidung über Maßnahmen zur Erfüllung ihrer jeweiligen nationalen Vorgaben. Zwar sollen weitere EU-Vorgaben – wie CO₂-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge²⁰ und Effizienzvorgaben für Gebäude²¹ – zur CO₂-Reduktion in Nicht-EU-EHS-Sektoren beitragen. Jedoch ist letztlich jeder Mitgliedstaat dafür verantwortlich, seine nationalen Zielvorgaben einzuhalten. So hat zur Senkung der CO₂-Emissionen durch die Verbrennung fossiler Kraft- und Brennstoffe im Verkehrs- und Gebäudesektor z.B. Frankreich 2014 eine Bepreisung von CO₂-Emissionen in Form einer CO₂-Steuer eingeführt.²² Deutschland hat sich hingegen 2019 für eine CO₂-Bepreisung durch ein Emissionshandelssystem entschieden – ab 2021 mit Festpreisen für CO₂-Zertifikate und erst ab 2026 mit flexiblen Zertifikatpreisen und einer begrenzten Zertifikateanzahl („cap“) –, ergänzt um eine Vielzahl weiterer Instrumente wie ordnungsrechtlicher Ge- und Verbote sowie Subventionen.²³ Die CO₂-Emissionen in den Nicht-EU-EHS-Sektoren sanken 2019 gegenüber 2018 nur um 0,5%, also weit weniger als im EU-EHS.²⁴ Vor allem die CO₂-Emissionen im Straßenverkehr sind seit 1990 nicht gesunken und drohen durch ansteigende Transportleistungen im Straßengüterverkehr weiter deutlich zu steigen.

¹⁶ EU-ETS-Richtlinie 2003/87/EG vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union; hierzu Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-ETS, [cepInput 03/2018](#). S.u. Abschnitt 3.2.

¹⁷ S.u. Abschnitt 3.1.

¹⁸ EU-Kommission (2020), [Pressemitteilung vom 4. Mai 2020](#), Emissions trading: greenhouse gas emissions reduced by 8.7% in 2019.

¹⁹ 2013–2020: Entscheidung Nr. 406/2009/EG vom 23. April 2009 über die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zur Reduktion ihrer Treibhausgasemissionen mit Blick auf die Erfüllung der Verpflichtungen der Gemeinschaft zur Reduktion der Treibhausgasemissionen bis 2020; 2021–2030: Verordnung (EU) 2018/842 vom 30. Mai 2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030; hierzu umfassend Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz außerhalb des EU-ETS, [cepInput 04/2018](#).

²⁰ Verordnung (EU) 2019/631 vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge; zum Kommissionsvorschlag COM(2017) 676 vgl. Menner, M. / Reichert, G., CO₂-Grenzwerte für Pkw und leichte Nutzfahrzeuge, [cepAnalyse 02/2018](#). Verordnung (EU) 2019/1242 vom 20. Juni 2019 zur Festlegung von CO₂-Emissionsnormen für neue schwere Nutzfahrzeuge; zum Kommissionsvorschlag COM(2018) 284 vgl. Menner, M. / Reichert, G., CO₂-Zielvorgaben für neue Lkw, [cepAnalyse 29/2018](#).

²¹ Richtlinie 2010/31/EU vom 19. Mai 2010 über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden; hierzu Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2018), Die EU-Energieeffizienzpolitik, [cepInput 05/2018](#), S. 7 ff.

²² Hierzu umfassend Hanafi, O. (2020), Energiebesteuerung in Frankreich, [cepInput 09/2020](#).

²³ Hierzu umfassend Menner, M. / Reichert, G. (2019), Der neue deutsche Emissionshandel, [cepInput 10/2019](#).

²⁴ European Environment Agency (2020), [National action across all sectors needed to reach greenhouse gas Effort Sharing targets](#), Figure 1.

2.3 EU-Aufbauplan: Grüner Deal als EU-Wachstumsstrategie

Zur Bewältigung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise einigten sich die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat am 23. April 2020 grundsätzlich auf einen EU-Aufbauplan (EU Recovery Plan).²⁵ Nach den Vorschlägen der EU-Kommission vom 27. Mai 2020 sollen hierfür der EU-Haushalt 2021–2027 auf ca. 1,100 Mrd. Euro erhöht und an den Finanzmärkten Kredite in Höhe von 750 Mrd. Euro (Next Generation EU) aufgenommen werden. Diese Summen sollen in ein „nachhaltigeres, widerstandsfähigeres“ Wirtschaftssystem der EU investiert werden.²⁶ Laut EU-Kommission ist ihr Grüner Deal mit seinen klimapolitischen Vorhaben kein Hindernis für die wirtschaftliche Erholung nach der Corona-Krise, sondern im Gegenteil „Europas Wachstumsstrategie“ und „Motor zur Schaffung von Arbeitsplätzen“. Darüber hinaus würden Privatinvestitionen in die Senkung von CO₂-Emissionen „benötigt“. Zu deren „Ankurbelung“ seien „langfristige Sicherheit und Vorhersehbarkeit“ der EU-Klimapolitik, also Planungssicherheit für die Wirtschaftsteilnehmer, wesentlich, was durch die Festlegung der EU-Klimaziele für 2030 und 2050 erreicht werden solle.²⁷ Auch der Rat betonte am 25. Juni 2020: „Der wirtschaftliche Wandel hin zu nachhaltigem Wachstum und Klimaneutralität auf Grundlage des europäischen Grünen Deals bietet eine enorme Gelegenheit, die Volkswirtschaften der Mitgliedstaaten anzukurbeln [...]“.²⁸

3 Analyse der Krisenresistenz klimapolitischer Instrumente

Während derzeit kurzfristige Konjunkturimpulse zur Überwindung der aktuellen Wirtschaftskrise durch einen grünen Stimulus im Fokus der Diskussion stehen²⁹, ist die Corona-Krise aber auch ein Stresstest für die mittel- bis langfristige Krisenresistenz der EU-Klimapolitik. Zwar führt der erhebliche Rückgang der wirtschaftlichen Aktivität in der Corona-Krise zu einer Senkung von Treibhausgasemissionen. Diese Entlastung wird aber mit Blick auf die mittel- und langfristigen Klimaschutzziele nur vorübergehender Natur sein. Angesichts der bereits im Herbst 2020 anstehenden klimapolitischen Weichenstellungen stellt sich jetzt die von den EU-Institutionen indirekt aufgeworfene Frage, wie die EU-Klimapolitik generell „widerstandsfähiger“ ausgestaltet werden kann. Ziel sollte es sein, dass sie über die Corona-Krise hinaus bei – auch künftig unvermeidlichen und unvorhersehbaren – Konjunkturschwankungen und Wirtschaftskrisen den betroffenen Unternehmen, Investoren und Verbrauchern – wie von der EU-Kommission jüngst gefordert – ein Maximum an „langfristiger Sicherheit und Vorhersehbarkeit“, also Planungssicherheit vermittelt.

Zur Beantwortung dieser klimapolitischen Schlüsselfrage werden im Folgenden die verschiedenen Instrumente der EU und ihrer Mitgliedstaaten zur Reduktion von CO₂-Emissionen auf ihre mittel- bis langfristige Krisenresistenz hin untersucht: ordnungsrechtliche Ge- und Verbote, Subventionen sowie die CO₂-Bepreisung in Form von CO₂-Steuern oder eines Emissionshandels.

²⁵ Europäischer Rat (2020); [Schlussfolgerungen des Präsidenten des Europäischen Rates im Anschluss an die Videokonferenz mit den Mitgliedern des Europäischen Rates vom 23. April 2020](#); European Parliamentary Research Service (2020), [Outcome of the European Council video-conference of 23 April 2020](#).

²⁶ Europäische Kommission (2020), Mitteilung COM(2020) 456 vom 27. Mai 2020, Die Stunde Europas – Schäden beheben und Perspektiven für die nächste Generation eröffnen, S. 2.

²⁷ Ebd., S. 8 f.

²⁸ Rat der EU (2020), [Schlussfolgerungen vom 25. Juni 2020 zur Reaktion auf die COVID-19-Pandemie im Energiesektor der EU – der Weg zur Erholung](#), Ziffer 13.

²⁹ S.o. Abschnitt 2.3.

Dabei ist ein klimapolitisches Instrument als krisenresistent anzusehen, wenn es auch in wirtschaftlichen Krisenzeiten keinem signifikant erhöhten politischen Druck zu wesentlichen Modifikationen ausgesetzt ist, die seine Effektivität, Effizienz oder die Planungssicherheit beeinträchtigen würden, und wenn es sich antizyklisch verhält, also Konjunkturschwankungen eher dämpft.

In diesem Zusammenhang ist ein Instrument **effektiv**, wenn es die angestrebte CO₂-Reduktion auch tatsächlich erreicht. Es ist **effizient**, wenn dies am kostengünstigsten geschieht. Es bietet **Planungssicherheit**, wenn sich Unternehmen, Investoren und Verbraucher bei ihren Produktions-, Investitions- und Konsumentscheidungen auf seinen Fortbestand verlassen können. Es wirkt **konjunkturglättend** oder antizyklisch, wenn die mit ihm verbundenen Kosten für die Wirtschaftsteilnehmer im wirtschaftlichen Abschwung überdurchschnittlich sinken und im Aufschwung überdurchschnittlich steigen. Dann wird auch der Modifizierungsdruck geringer ausfallen als bei einem Instrument, das nicht entsprechend auf konjunkturelle Krisen reagiert.

3.1 Ordnungsrechtliche Ge- und Verbote

Ordnungsrechtliche Instrumente sind Ge- und Verbote zur CO₂-Reduktion.³⁰ Hierbei schreibt der Staat den potenziellen CO₂-Emittenten oder den Herstellern entsprechender Produkte ein bestimmtes Verhalten direkt verbindlich vor. Bei Verletzung der Ge- und Verbote drohen Sanktionen, insbesondere Geldstrafen. Ein Beispiel hierfür sind CO₂-Grenzwerte für Kraftfahrzeuge. So dürfen nach EU-Recht ab 2020 neu zugelassenen Pkw der Fahrzeugflotte eines Herstellers durchschnittlich nur noch 95 g CO₂/km ausstoßen.³¹

Effektivität: Derartige Vorgaben verdeutlichen die mangelnde Krisenresistenz ordnungsrechtlicher Vorgaben zur CO₂-Reduktion: So sind CO₂-Grenzwerte für Pkw klimapolitisch nicht effektiv, da sie nur auf die potenzielle Kraftstoffeffizienz von Kraftfahrzeugen abstellen, aber keinen Einfluss auf deren tatsächliche Nutzung und damit auf deren tatsächlichen CO₂-Ausstoß haben. Daher können sie nicht sicherstellen, dass sich die CO₂-Emissionen des Straßenverkehrs im gewünschten Ausmaß verringern.

Effizienz: CO₂-Grenzwerte für Pkw sind nicht effizient, da sie CO₂-Reduktionen unabhängig von den damit verbundenen Vermeidungskosten zu erzwingen suchen. Diese liegen – abhängig von der Pkw-Typklasse und dem Nutzungsverhalten – zwischen 300 und 1075 Euro pro Tonne CO₂³², während sie im EU-EHS 2019 gerade einmal um die 25 Euro schwankten³³.

Planungssicherheit: Auch vermitteln CO₂-Grenzwerte für Pkw nicht zwangsläufig Planungssicherheit für die Hersteller: Viele können die für 2020 geltenden CO₂-Grenzwerte für die Pkw ihrer Fahrzeugflotten allenfalls durch einen erhöhten Anteil von Elektro-Fahrzeugen einhalten.³⁴ Angesichts der Corona-Krise verzögert sich die Markteinführung vieler für dieses Jahr geplanter Elektrofahrzeug-Modelle, sodass diese nicht wie vorgesehen zur Kompensation der CO₂-Emissionen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren zur Verfügung stehen. Die Folge ist, dass der erhöhte Anteil unter Um-

³⁰ Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), S. 5 f.

³¹ Verordnung (EU) 2019/631 vom 17. April 2019 zur Festsetzung von CO₂-Emissionsnormen für neue Personenkraftwagen und für neue leichte Nutzfahrzeuge.

³² IW Köln (2019), [IW Gutachten: CO₂-Vermeidung im Straßenverkehr](#), S. 36.

³³ S.o. Abschnitt 2.2.

³⁴ Auto Zeitung vom 14. April 2020, [EU: CO₂-Grenzwerte für Autos & Strafen, Klimaziele wegen Corona nur schwer erreichbar](#).

ständen nicht mehr erreichbar ist und kurzfristig zusätzliche kostenintensive Maßnahmen ergriffen werden müssen, um die sonst drohenden Strafzahlungen zu vermeiden.³⁵

Konjunkturglättung: Kostenintensive zusätzliche Maßnahmen wie auch Strafzahlungen wirken prozyklisch, verschärfen also die wirtschaftliche Krise. Dementsprechend fordern die europäischen Verbände der Automobil- und Zulieferindustrie auch eine mehrmonatige Verschiebung der Geltung der für 2020 verbindlichen CO₂-Grenzwerte.³⁶ Das wäre ein Präzedenzfall für die nächste wirtschaftliche Krise mit der Folge geringerer Planungssicherheit.

3.2 Subventionen

Mit staatlichen Subventionen – etwa zur Wärmedämmung – wird versucht, das Verhalten potenzieller CO₂-Emittenten nicht direkt durch strafbewehrte Ge- und Verbote, sondern indirekt durch ökonomische Anreize auf CO₂-ärmere Alternativen zu lenken.³⁷

Anders als beim Ordnungsrecht behalten die potenziellen Subventionsempfänger die Entscheidungsfreiheit, ob sie die Subvention in Anspruch nehmen und ihr Verhalten – z.B. durch die subventionierte Dämmung von Gebäuden – entsprechend ändern möchten. Allerdings ist die Krisenresistenz von Subventionen als Instrument zur Anregung von CO₂-Einsparungen in mehrfacher Hinsicht fraglich:

Effektivität und Effizienz: Soweit Subventionen – z.B. in Form von Abwrackprämien für Gebäudeheizungen – lediglich Mitnahmeeffekte bei Produkten oder Dienstleistungen finanzieren, die ohnehin nachgefragt worden wären, fehlt es ihnen an der intendierten Lenkungswirkung. Folglich sind sie klimapolitisch nicht effektiv und – da die CO₂-Einsparung zu entsprechend unnötigen Mehrkosten erfolgt – auch nicht effizient. In Krisenzeiten könnten bei knappen öffentlichen Kassen diese Ausgaben wegen der mangelnden Effizienz auf den Prüfstand kommen. Es sind nicht alle Mitgliedstaaten dazu bereit, wie in Deutschland den Ausbau erneuerbarer Energien zu subventionieren und die Stromkunden dafür über die EEG-Umlage im Jahr 2017 mit durchschnittlichen Kosten von 290 Euro pro Tonne CO₂ zu belasten, während die Vermeidungskosten im selben Zeitraum im EU-EHS bei gerade einmal durchschnittlich 7 Euro lagen.³⁸ Selbst bei dem derzeitigen Zertifikatspreis von rund 25 Euro³⁹ sind diese Subventionen noch hochgradig ineffizient.

Planungssicherheit: Schließlich werden künftig Subventionen zur CO₂-Reduktion, wie die Pläne der EU-Kommission zur Finanzierung des grünen Stimulus im Rahmen des EU-Aufbauplans zeigen⁴⁰, wahrscheinlich allenfalls durch Verschuldung sowohl der EU als auch ihrer Mitgliedstaaten finanzierbar sein. In welchem Umfang sie angesichts der auf absehbare Zeit angespannten Haushaltssituation in vielen Mitgliedstaaten überhaupt als klimapolitisches Instrument zur Verfügung stehen, ist daher fraglich, so dass sie mittel- bis langfristig keine Planungssicherheit bieten.

³⁵ PA Consulting (2020), [CO₂ emissions are increasing – Car makers must act](#); Institut für sozial-ökologische Wirtschaftsforschung (2020), [Automobillobby nutzt die Corona-Pandemie – kontraproduktiv gegen Klimaschutz](#).

³⁶ ACEA u.a. (2019), [Auto sector letter to von der Leyen from 25 March 2020](#).

³⁷ Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), S. 5.

³⁸ Weimann, J. (2019), [Die Zukunft der Klimapolitik: CO₂-Steuer, Emissionshandel oder weiter wie bisher?](#) Kurzgutachten für den Bundesverband Die Familienunternehmer e.V. | Die jungen Unternehmer, S. 16; Bardt, H. / Schaefer, T. (2018), [IW-Kurzbericht 1/2018, Verteilungsprobleme und Ineffizienz in der Klimapolitik](#) schätzen die CO₂-Vermeidungskosten für die durch die EEG-Umlage geförderten erneuerbaren Energien für das Jahr 2016 zwischen 106 Euro (Onshore-Windenergie) bis 415 Euro (Photovoltaik).

³⁹ EMBER, [EUA Price](#).

⁴⁰ S.o. Abschnitt 2.3.

Konjunkturglättung: Laufende Subventionsprogramme bestehen unabhängig von der konjunkturellen Entwicklung. In einem wirtschaftlichen Abschwung aufgelegte neue Subventionsprogramme mögen die Konjunktur glätten, schaffen jedoch neue Probleme der grundsätzlichen Ineffektivität und Ineffizienz von Subventionen.

3.3 CO₂-Bepreisung

Die CO₂-Bepreisung ist in Form einer CO₂-Steuer und eines Emissionshandelssystems (EHS) möglich. Beides zielt darauf ab, CO₂-Emissionen mit einem Preis zu versehen.⁴¹ Dies soll – im Sinne des Verursacherprinzips⁴² – dem CO₂-Emittenten die den Emissionen zugerechneten Auswirkungen des Klimawandels auf Dritte und deren Kosten anlasten, damit er sie in sein Kostenkalkül einbezieht (Internalisierung externer Kosten). Bei einer CO₂-Steuer wird der CO₂-Preis vom Staat direkt festgesetzt, bei einem EHS indirekt im Markt für Emissionsrechte erzeugt.

Das Preissignal soll bei CO₂-Emittenten einen ökonomischen Anreiz für Verhaltensänderungen setzen (Lenkungswirkung). Diese können zum einen darin bestehen, CO₂-emittierende Aktivitäten – wie Autofahren oder Gebäudeheizung mit fossilen Kraft- bzw. Brennstoffen – insgesamt zu reduzieren, denn durch einen CO₂-Preis werden CO₂-intensive Güter und Dienstleistungen relativ teurer. Zum anderen kann eine CO₂-Bepreisung die Nachfrage nach CO₂-ärmeren Technologien und CO₂-senkenden Maßnahmen – z.B. kraftstoffeffiziente Motoren, Gebäudeheizung mit erneuerbaren Energien, Gebäudedämmung – erhöhen und so entsprechende Investitionen anregen, die aufgrund des CO₂-Preises auch ohne kostspielige Subventionen rentabel werden. Eine CO₂-Bepreisung benötigt im Gegensatz zu Subventionen keine – vor allem in Krisenzeiten knappen – öffentlichen Finanzmittel, sondern generiert im Gegenteil Einnahmen.

3.3.1 CO₂-Steuern

Der Steuersatz einer CO₂-Steuer legt einen konkreten Preis für CO₂-Emissionen fest. Er wird schrittweise angehoben. Er setzt dadurch ein zunehmendes CO₂-Preissignal und somit einen ökonomischen Anreiz für die Vermeidung von CO₂-Emissionen. Dennoch ist eine CO₂-Steuer nicht krisenresistent:

Effektivität und Effizienz: Der durch die Steuer abgebildete CO₂-Preis ist klimapolitisch nur effektiv und effizient, wenn der Steuersatz so gesetzt ist, dass das Reduktionsziel exakt erreicht wird. Dies gelingt in der Praxis nicht, denn das Ausmaß der durch die CO₂-Steuer hervorgerufenen CO₂-Reduktion ist a priori unbekannt und einem dynamischen Wandel unterworfen: Erstens kann die Nachfragerreaktion auf die CO₂-Steuer allenfalls grob geschätzt werden. Zweitens schwankt die Nachfrage nach CO₂-emittierenden Aktivitäten sowohl infolge von Gewöhnungseffekten als auch in den Konjunkturzyklen. Um CO₂-Reduktionen in Höhe der langfristigen Reduktionsziele effektiv und kosteneffizient anzuregen, muss der Steuersatz im Versuch-Irrtum-Verfahren immer wieder angepasst werden.

⁴¹ Zum Folgenden Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO₂-Steuer oder Emissionshandel?, [cepAdhoc](#) vom 15. Juli 2019, S. 4; dies. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), S. 5.

⁴² Art. 191 Abs. 2 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

Planungssicherheit: Die Notwendigkeit, den Steuersatz immer wieder zu ändern verhindert bereits mittelfristige Planungssicherheit, weil unbekannt ist, in welchem Ausmaß der Steuersatz angepasst werden muss.

Konjunkturlättung: CO₂-Steuern werden gewöhnlich unabhängig vom Konjunkturzyklus festgesetzt, wirken also auch nicht antizyklisch, wenn sie konstant gehalten werden. Aber insbesondere bei massiven wirtschaftlichen Einbrüchen gäbe es Spielraum, die Steuersätze kurzfristig zu senken, da die Wirtschaftstätigkeit und damit auch die Emissionen zurückgehen. Eine Steuersenkung stützt die Konjunktur. Probleme entstehen allerdings, wenn die Volkswirtschaft zu normalem Wachstum zurückkehrt und an die Grenzen des langfristig vorgegebenen Emissionsreduktionspfads stößt. Dann muss die Steuer wieder angehoben werden, unter Umständen sogar drastisch, weil die zulässige CO₂-Emissionsmenge stetig reduziert wird und in der Rezession Zeit verstrichen ist. Widerstände von Bürgern und Unternehmen gegen steigende Energiekosten in Zeiten der wirtschaftlichen Erholung nach einer Krise sind zu erwarten. Sie können erheblichen Druck auf die Entscheidungsträger ausüben, auf die notwendigen Anhebungen der Steuer weiter in die Zukunft zu verschieben oder sogar bereits beschlossene Steigerungen auszusetzen oder ganz zurückzunehmen. Das macht die Höhe der Steuersätze zum Spielball schwer vorhersehbarer politischer Auseinandersetzungen.

So hat in Deutschland die Regierung Schröder aufgrund politischen Drucks im Rezessionsjahr 2003 die ursprünglich für mindestens fünf weitere Jahre geplante jährliche Anhebung der Ökosteuer gestrichen. Damit wurde die Ökosteuer ökologisch weitgehend unwirksam.⁴³ In Frankreich haben die Gelbwesten-Proteste die Regierung gezwungen, die im Mai 2018 beschlossene Erhöhung des CO₂-Steuersatzes bereits im Dezember 2018 wieder zurückzunehmen.⁴⁴ Angesichts der massiven Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage in der Corona-Krise ist es noch fraglicher als ohnehin schon, ob die französische Regierung die CO₂-Steuersatzes wieder derart stark anheben wird, dass der Emissionsreduktionspfad erreicht wird, oder darauf verzichtet und damit entweder die Reduktionsvorgaben verfehlt werden oder auf ineffiziente ordnungsrechtliche Ge- und Verbote zurückgegriffen wird. Die Niederlande haben bereits beschlossen, aufgrund der Corona-Krise die für 2021 geplante Einführung einer CO₂-Steuer zu verschieben.⁴⁵ Durch diese politischen Entscheidungen fehlen in der Phase der wirtschaftlichen Erholung die Preisanreize, Investitionen zur CO₂-Vermeidung zu tätigen.

Die antizyklische Konjunkturlättung durch eine Steuersenkung wird also damit erkaufte, dass Effektivität, Effizienz und Planungssicherheit zusätzlich beeinträchtigt werden.

3.3.2 Emissionshandel

Ein Emissionshandelssystem wie das EU-EHS⁴⁶ funktioniert nach dem „Cap & Trade“-Prinzip:

Effektivität: In einem Emissionshandelssystem ist die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen in den von ihm erfassten Sektoren durch die Anzahl von Emissionsrechten (Zertifikate) gedeckelt (Cap). Das Cap wird im Laufe der Zeit stetig abgesenkt, bis das angestrebte CO₂-Reduktionsziel effektiv erreicht wird.

⁴³ DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (2019), Wochenbericht 13/2019.

⁴⁴ World Bank (2019), State and Trends of Carbon Pricing 2019, S. 38 f.; Hanafi, O. et al. (2019), Carbon Pricing in France and Germany, [ceplInput 11/2019](#), p. 10 f.

⁴⁵ DutchNews vom 10. April 2020, [Dutch to delay carbon tax for industry because of coronavirus](#).

⁴⁶ S.o. Abschnitt 2.2.

Effizienz: Durch den Zertifikatehandel (Trade) wird sichergestellt, dass die vorgegebenen CO₂-Reduktionen dort erfolgen, wo sie am kostengünstigsten sind.⁴⁷

Planungssicherheit: Da durch das Cap das vorgegebene CO₂-Reduktionsziel automatisch erreicht wird, muss auch in einer Wirtschaftskrise nicht nachgesteuert werden – etwa im Sinne der Einführung eines Mindestpreises.⁴⁸ Damit bietet ein Emissionshandelssystem auch Planungssicherheit.

Konjunkturglättung: Schließlich wirkt der Zertifikatepreis antizyklisch. Denn die Kostenbelastung für CO₂-Emissionen sinkt tendenziell im Konjunkturunbruch, weil weniger Zertifikate nachgefragt werden, und steigt im Aufschwung. So wird in Krisenzeiten die Kosten- und Liquiditätsbelastung von Unternehmen gemildert.⁴⁹

Die auf Effektivität, Effizienz, Planungssicherheit und Konjunkturglättung basierende Krisenresistenz von Emissionshandelssystemen hat sich auch in der Corona-Krise gezeigt, wie sich anhand der Entwicklung des Zertifikatepreises im EU-EHS sehen lässt (Abb. 1): Zwar brach dieser zu Beginn der Wirtschaftskrise innerhalb weniger Tage vom 11. bis 18. März von rund 24 Euro auf rund 15 Euro ein. Seitdem hat er sich jedoch stetig erholt und seit Juli leicht über dem Vorkrisen-Niveau stabilisiert.

Sowohl ein Rückgang der Nachfrage als auch kurzfristig stark angestiegene Zertifikateverkäufe haben zu dem Preiseinbruch geführt. Die Verkäufe mögen auf die große Unsicherheit über Ausmaß und Dauer der Wirtschaftskrise zurückzuführen sein. Gleichzeitige Preiseinbrüche bei anderen Vermögenswerten – einschließlich Gold⁵⁰ – können auch auf einen kurzfristig erhöhten Liquiditätsbedarf von wirtschaftlich in Not geratenen Unternehmen hindeuten. Der Preiseinbruch gab wiederum in den folgenden Wochen liquideren Unternehmen die Chance, günstig EU-EHS-Zertifikate für zukünftige Nutzungen einzukaufen. Der folgende Preisanstieg könnte zudem zumindest teilweise auf Spekulation zurückzuführen sein.⁵¹

Insgesamt werden langfristige Investitionsentscheidungen von kurzfristigen Preisänderungen im EHS kaum beeinflusst, sondern sind von langfristigen Erwartungen über die Klimaschutzpolitik abhängig. Für den CO₂-Preis in einem EHS ist weniger das aktuelle Zertifikateangebot als vielmehr die Erwartung einer künftigen Knappheit ausschlaggebend.⁵² Die Annahme, dass eine geringe Zertifikatenachfrage zu einem langjährigen Angebotsüberhang führe,⁵³ scheint von den EU-EHS-Marktteilnehmern derzeit nicht geteilt zu werden. Denn sonst wäre der EU-EHS-Zertifikatepreis auf längere Zeit auf ein niedriges Niveau gefallen, wie es nach der Finanzkrise 2008/2009 geschah, als er sich bei rund

⁴⁷ Zur Effizienz im Vergleich zu ordnungsrechtlichen Vorgaben und Subventionen s.o. Abschnitte 3.1 und 3.2.

⁴⁸ Zu Sinn und Unsinn eines Mindestpreises im EU-EHS s. Bonn, M. / Voßwinkel, J. S. (2017), CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik?, [cepInput 05/2017](#); Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), S. 22 ff.

⁴⁹ Dies wäre bei einem Mindestpreis, wie jüngst von deutschen Wissenschaftsakademien vorgeschlagen, nicht der Fall. Vgl. Leopoldina / acatech / Akademiunion (2020), [Energiewende 2030: Europas Weg in die Klimaneutralität, Ad-hoc-Stellungnahme – Juni 2020](#), S. 9.

⁵⁰ Finanz.net, [Goldpreis](#).

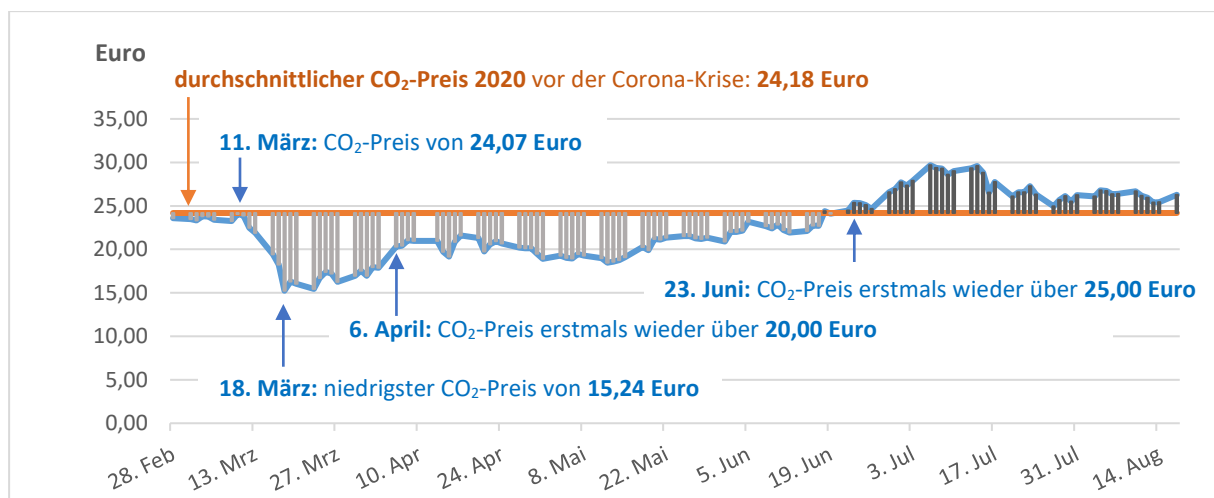
⁵¹ FAZ vom 30. Juni 2020, [CO₂ kostet wieder mehr](#).

⁵² Pahle, M. / Quemin S. (2020), EU ETS: The Market Stability Reserve should focus on carbon prices, not allowance volumes, in: [Energypost](#) of June 16 2020.

⁵³ Sandbag vom 28. April 2020, [Is the EU ETS going to pass the novel coronavirus test?](#); Treptow, T. (2020), [Auswirkungen der Corona-Krise auf die europäische Klimaschutzpolitik](#), in: Wirtschaftsdienst 2020/05, S. 364 f.

5 Euro⁵⁴ stabilisierte.⁵⁵ Stattdessen gehen die EU-EHS-Marktteilnehmer offenbar davon aus, dass die zwischenzeitlich eingeführte Marktstabilitätsreserve⁵⁶, die dem Markt ungenutzte Zertifikate entzieht, auch in der Corona-Krise wirkt⁵⁷, und dass die politisch geplante Verschärfung des EU-2030-Klimaziels sowie die absehbare Festlegung des EU-2050-Klimaziels der Klimaneutralität eine schnellere Absenkung des Cap erfordern. Diese auf den transparenten Vorgaben des EU-EHS basierenden Erwartungen beeinträchtigen weder die Effektivität noch die Effizienz, schaffen jedoch – auch bei kurzfristigen Preisschwankungen – langfristige Planungssicherheit. Je mehr die Preisbildung von den längerfristigen Erwartungen abhängt, desto geringer ist allerdings die konjunkturstabilisierende Wirkung des EHS.

Abb. 1: EU-EHS-Zertifikatepreis in der Corona-Krise 2020 (CO₂-Preis in Euro)



Quelle: EMBER, [EUA Price](#)

4 Empfehlungen zur Krisenresistenz klimapolitischer Instrumente

Die EU-Klimapolitik muss so ausgestaltet werden, dass die vorgegebenen CO₂-Emissionen gerade in Krisenzeiten wirksam, bezahlbar und verlässlich reduziert werden und dass sie keine zu großen volkswirtschaftlichen Kollateralschäden auslöst. Im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Ge- und Verboten, Subventionen und CO₂-Steuern erfüllt ein Emissionshandel all diese Kriterien. Da sich das EU-EHS als regel- und marktbasierendes Instrument zur CO₂-Reduktion in der Corona-Krise ordnungspolitisch bewährt hat, sollten auch diejenigen Sektoren in einen EU-weiten Emissionshandel einbezogen werden, die dem EU-EHS nicht unterworfen sind.⁵⁸

Dies wird auch von Bundeskanzlerin Angela Merkel⁵⁹ und der deutschen EU-Ratspräsidentschaft⁶⁰ gefordert sowie von der EU-Kommission für die CO₂-Emissionen von Gebäuden und der Seeschifffahrt erwogen.⁶¹

⁵⁴ EMBER, [EUA Price](#).

⁵⁵ Bonn, M. / Voßwinkel J. S. (2017), CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik?, [cepInput 05/2017](#), S. 4 f.

⁵⁶ Hierzu Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-EHS, [cepInput 03/2018](#), S. 12.

⁵⁷ Pittel, K. u.a. (2020), Die Corona-Krise und ihre Auswirkungen auf den Europäischen Emissionshandel, in: ifo Schnelldienst 6/2020 vom 10. Juni 2020, S. 67 ff.

⁵⁸ Menner, M. / Reichert, G. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#) vom 19. September 2019.

⁵⁹ Deutsche Bundesregierung (2020), [Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel – Rede beim XI. Petersberger Klimadialog am 28. April 2020 als Videokonferenz](#).

Grundsätzlich ist ein sektorübergreifender – die EHS- und Nicht-EHS-Sektoren einbeziehender – Emissionshandel mit einem einheitlichen Preis für CO₂-Emissionen volkswirtschaftlich der kosteneffizienteste Weg, CO₂-Reduktionsziele effektiv zu erreichen (First Best).⁶² Dies gilt allerdings nur, wenn die vom CO₂-Preis des Emissionshandels ausgelöste Kostensteigerung nicht mit einer Abwanderung CO₂-intensiver Produktion in Drittstaaten einhergeht, die weniger strikte und kostenintensive Klimaschutzvorgaben haben (Carbon Leakage).⁶³ Denn Carbon Leakage führt in der EU zu einem Verlust von Arbeitsplätzen und Wertschöpfung – und erhöht sogar die weltweiten CO₂-Emissionen, wenn die Produktion in Länder mit geringeren Klimaschutzvorschriften abwandert.⁶⁴

Das Problem ist in der EU eminent, weil deren Reduktionsvorgaben zum Teil deutlich strenger sind als in anderen Teilen der Welt und bis 2030 und 2050 sogar noch weiter verschärft werden sollen. Um Carbon Leakage auch bei steigenden Zertifikatepreisen möglichst gering zu halten, sollte die EU den Carbon-Leakage-Schutz des EU-EHS verbessern. Hierzu sollten Unternehmen, die dem EU-EHS unterliegen und von Carbon Leakage bedroht sind, eine über das derzeit vorgesehene Maß hinausgehende Menge kostenloser Zertifikate erhalten.⁶⁵ Darüber hinaus sollten auch stromintensive Unternehmen mit Carbon-Leakage-Risiko die Zertifikatekosten der Stromerzeuger möglichst weitgehend kompensiert bekommen, die diese über erhöhte Strompreise auf sie abwälzen (Strompreiskompensation).⁶⁶ Durch eine Einbeziehung der Nicht-EU-EHS-Sektoren in das EU-EHS würde das Carbon-Leakage-Problem verschärft. Denn die Nachfrage nach fossilen Kraft- und Brennstoffen des Verkehrs- und Gebäudesektors ist relativ preisstarr, was den Zertifikatepreis stärker erhöhen und das Carbon-Leakage-Risiko der im globalen Wettbewerb stehenden Industrie vergrößern würde. Daher sollte zumindest übergangsweise für die Nicht-EU-EHS-Sektoren ein vom EU-EHS getrenntes zweites Emissionshandelssystem eingerichtet werden.⁶⁷ Damit blieben die von Carbon Leakage gefährdeten Industrieunternehmen von den preistreibenden Effekten der preisstarreren Zertifikatenachfrage der Nicht-EU-EHS-Sektoren unberührt.

⁶⁰ Deutsche Bundesregierung (2020), [Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft – 31. Juli bis 31. Dezember 2020, Gemeinsam. Europa wieder stark machen](#), S. 16.

⁶¹ EU-Kommission (2019), Der europäische Grüne Deal, Mitteilung COM(2019) 640 vom 11. Dezember 2019, S. 5, 11 und 13.

⁶² Menner, M. / Reichert, G. (2019), Der neue deutsche Emissionshandel, [cepInput 08/2019](#).

⁶³ Nader, N. / Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel!, [cepInput 05/2015](#).

⁶⁴ Hierzu umfassend Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2016), Carbon Leakage, [cepInput 04/2016](#).

⁶⁵ Bonn, M. / Reichert, G. (2018), Klimaschutz durch das EU-EHS, [cepInput 03/2018](#), S. 13 f.

⁶⁶ Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), Reform der Strompreiskompensation, [cepStudie](#).

⁶⁷ So bereits Menner, M. / Reichert, G. (2016), Emissionsarme Mobilität, [cepAnalyse 30/2016](#); dies. (2019), Wirksame CO₂-Bepreisung, [cepStudie](#), S. 29; Felbermayr, G. / Peterson, S. / Rickels, W. (2019), Für ein duales System der CO₂-Bepreisung in Deutschland und Europa, Institut für Weltwirtschaft Kiel; Leopoldina / acatech / Akademienunion (2020), Energiewende 2030: Europas Weg in die Klimaneutralität, Ad-hoc-Stellungnahme – Juni 2020, S. 9.

Zuletzt in dieser Reihe erschienen:

Nr. 17/2020: EU-Regulierung von Kryptowährungen (August 2020)

Nr. 16/2020: Fachkräftemangel in den Gesundheitsberufen (August 2020)

Nr. 15/2020: Apothekenwerbung (Juli 2020)

Nr. 14/2020: Wie kann der SWP eine solide Finanzpolitik fördern? (Juni 2020)

Nr. 13/2020: Europäischer Mindestlohn (Juni 2020)

Nr. 12/2020: Umweltbesteuerung in Frankreich (Mai 2020)

Nr. 11/2020: Eingeschränkte Freizügigkeit aufgrund der COVID-19-Pandemie (April 2020)

Nr. 10/2020: Zugang Dritter zu Dokumenten der EU-Arzneimittelagentur (April 2020)

Nr. 09/2020: Energiebesteuerung in Frankreich (März 2020)

Nr. 08/2020: Bewältigung der Corona-Krise (März 2020)

**Autoren:**

Dr. Götz Reichert LL.M., Fachbereichsleiter

Dr. Martin Menner, Wissenschaftlicher Referent

Fachbereich Energie | Klima | Umwelt | Verkehr

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg | Tel: +49 (0)761 38693 107 | www.cep.eu