

Stellungnahme

zum Antrag der Fraktion Bündnis 90 / Die Grünen

„Europäische Klimapolitik forcieren: CO₂ einen Preis geben und Energiegeld einführen“, Drucksache 17/5724,

im Rahmen der Anhörung des Ausschusses für Europa und Internationales
am 27. September 2019.

19. September 2019

Verbraucherzentrale NRW e.V.
Bereich Energie
Mintropstraße 27
40215 Düsseldorf
www.verbraucherzentrale.nrw/energie
energie@verbraucherzentrale.nrw

Inhalt

1. Handlungsbedarf für eine CO₂-Bepreisung	3
2. Aktuelle Besteuerung von Energie	3
3. Anforderungen an ein Modell zur CO₂-Bepreisung	6
4. Mögliche Modelle für eine CO₂-Bepreisung	6
4.1 Mengeninstrument Emissionshandelssystem	7
4.2 Preisinstrument CO ₂ -Steuer	9
5. Auswirkungen verschiedener CO₂-Steuersätze auf die Energiepreise	10
6. Begleitende Maßnahmen und Mittelverwendung einer CO₂-Bepreisung	11
6.1 Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen & Förderinstrumente	13
6.2 Rückerstattung	14
6.3 Reduktion des Strompreises	16
7. Fazit	18

1. Handlungsbedarf für eine CO₂-Bepreisung

Es besteht eine eklatante Lücke zwischen den beschlossenen Klimaschutzziele und der tatsächlichen Erreichung und Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen. Die externen Kosten, die durch die Emission von Kohlenstoffdioxid entstehen und in erster Linie auf globalen Schäden in Folge von Klimaveränderungen beruhen, werden bisher nicht oder nur unzureichend in den Energiepreisen berücksichtigt. . Längst sind sich Wirtschaftsverbände, Wissenschaft und Zivilgesellschaft einig, dass rasch gehandelt werden muss. Anfang Juli 2019 legte das Bundesumweltministerium Vorschläge für eine CO₂-Steuer vor, ein Sondergutachten des Sachverständigenrats sowie des wissenschaftlichen Beirats des BMWi und viele weitere Studien folgten. Auch eine Vielzahl an Verbraucherinnen und Verbrauchern¹ sendet Signale, dass sie sich mehr Klimaschutz wünschen. Gelingt es Deutschland nicht, seine CO₂-Emissionen zu senken, entstehen erhebliche Strafzahlungen, die sich über den Zeitraum von 2021 bis 2030 auf geschätzte 30 bis 60 Milliarden Euro belaufen werden.²

Die Verbraucherzentrale NRW unterstützt die Forderung nach einer sozialverträglichen CO₂-Bepreisung und fordert eine zeitnahe Umsetzung. Im Kern geht es darum, Anreize für Investitionen in Klimaschutz und klimafreundliche Produkte zu schaffen und klimafreundliches Verhalten zu belohnen. Dies wird nur geschehen, wenn die Bundesregierung verlässliche Entwicklungspfade für einen CO₂-Preis aufzeigt und zugleich sichergestellt ist, dass Verbraucher überhaupt realistische Möglichkeiten zu klimafreundlichem Handeln zur Verfügung stehen. Dabei sind Strukturbrüche sowie soziale Härten für unterschiedliche Verbrauchergruppen zu vermeiden. Zudem sind begleitende Maßnahmen notwendig, denn eine CO₂-Bepreisung stellt nur einen Baustein für eine klimaneutrale Zukunft dar.

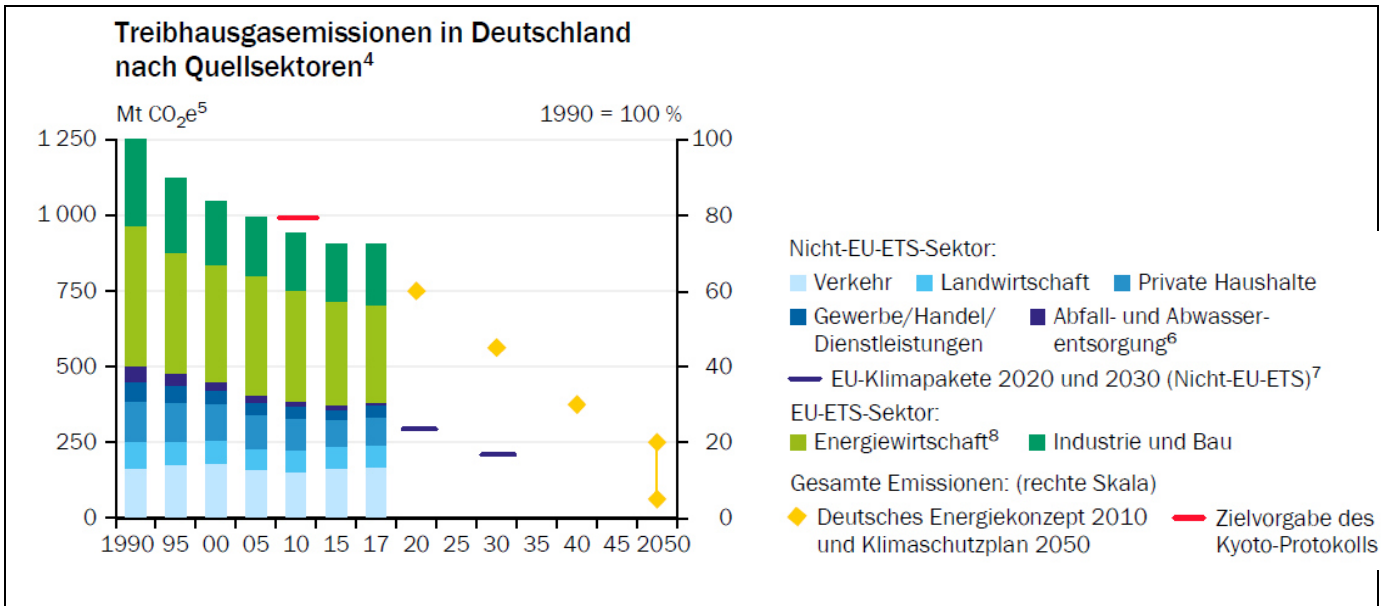
2. Aktuelle Besteuerung von Energie

Aktuell gibt es eine sehr unterschiedliche Besteuerung der verschiedenen Energieträger. Zudem zahlen lediglich die Bereiche, die am europäischen Zertifikatehandel (EU-ETS) teilnehmen müssen, einen Preis für CO₂: Das sind die Stromerzeugung, Teile der energieintensiven Industrie³ und der EU-Luftverkehr. Die Bereiche Verkehr, Wärmeerzeugung, Landwirtschaft und Teile der Industrie unterliegen bisher keiner CO₂-orientierten Bepreisung, obwohl sie ca. 50 Prozent der CO₂-Emissionen ausmachen. Bei einer neu einzuführenden CO₂-Bepreisung geht es daher vor allem um die bisher nicht vom europäischen Zertifikatehandel abgedeckten Bereiche.

¹ Im weiteren Verlauf der vorliegenden Stellungnahme wird zugunsten einer besseren Lesbarkeit auf die durchgehende doppelte Nennung der männlichen und weiblichen grammatischen Formen verzichtet. Die gewählte männliche Form bezieht bei Gruppenbezeichnungen immer Personen jedweden Geschlecht mit ein.

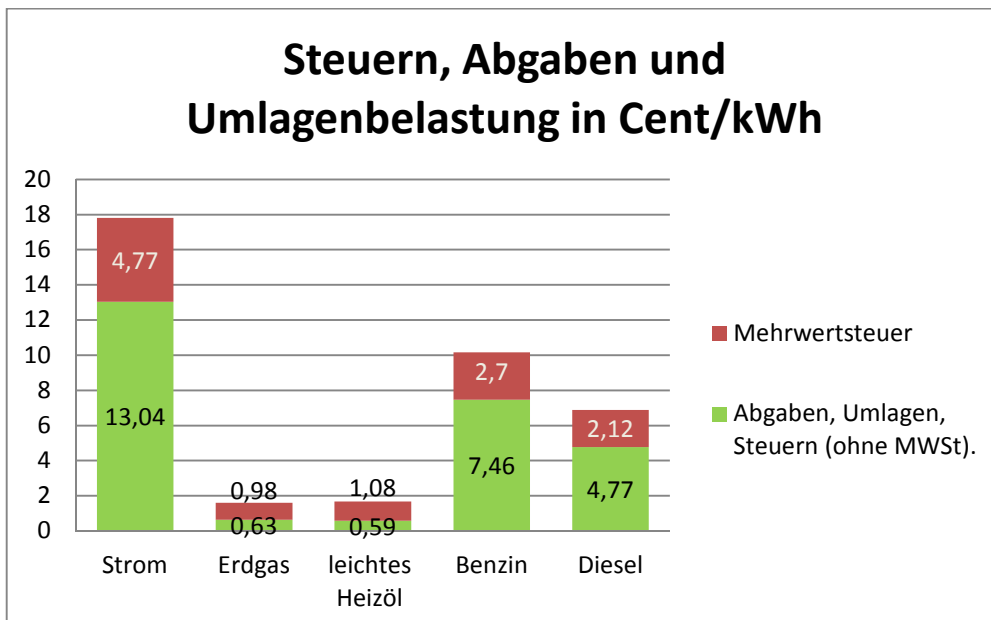
² Agora Energiewende (2018): Eine Neuordnung der Abgaben und Umlagen auf Strom, Verkehr und Wärme

³ Eisen- und Stahlverhüttung, Zement-/Kalkherstellung, Papierproduktion, chemische Industrie



Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung

Derzeit existiert bei den Energieträgern ein uneinheitliches „System“ von Steuern, Abgaben und Umlagen. Die externen Kosten, die durch den Ausstoß des CO₂ entstehen, spielen bei den Energiepreisen – abgesehen von geringen Anteilen beim Strom – keine Rolle. Dies führt zu absurden Verzerrungen: Die Kilowattstunde Strom wird mit Abstand am stärksten belastet: ihre Steuer-, Abgaben- und Umlagenlast beträgt knapp 18 Cent pro Kilowattstunde.⁵ Dabei besteht der Strommix in Deutschland mittlerweile zu ca. 40 Prozent aus erneuerbaren Energien. Kaum besteuert werden hingegen Heizöl und Erdgas, im Mittelfeld bewegen sich Benzin und Diesel.



Eigene Darstellung und Berechnungen. Datenquellen: MVV Stand Mai 2019; Monitoringbericht Bundesnetzagentur 2018

⁵ Ohne Netznutzungsentgelte, inkl. Konzessionsabgabe

Der Strompreis muss wettbewerbsfähig im Vergleich zu den anderen Energieträgern werden, um die Sektorenkopplung voranzubringen.

Um die Klimaschutzziele im Verkehrs- und Wärmebereich zu erreichen, ist auch dort der Einsatz von erneuerbaren Energien erforderlich. Dies kann vor allem mithilfe von strombasierten Technologien erfolgen, denn das Biomassepotential ist begrenzt und kann nicht im erforderlichen Umfang gesteigert werden. Wasserstoff und E-Fuels stehen hingegen derzeit nicht wirtschaftlich und technisch im großen Maßstab zur Verfügung. Wind- und Solarstrom müssen daher zukünftig verstärkt eingesetzt werden, um Wärmepumpen und E-Mobile zu betreiben oder um daraus Treibstoffe herzustellen. Den Einsatz von Strom im Wärme- und Verkehrssektor bezeichnet man als Sektorenkopplung. Strombasierte Technologien kommen allerdings nur dann anstelle von Heizungen oder Pkws mit fossilen Brennstoffen für Verbraucher in Betracht, wenn diese auch eine wirtschaftliche Alternative darstellen. Dies ist aktuell nicht der Fall.

Auch im Sinne der Sektorenkopplung ist folglich eine Reform des Umlagen-, Abgaben- und Steuersystems erforderlich.

Exkurs: Flugverkehr

Flüge innerhalb der EU und innerhalb Deutschlands sind seit 2012 mit einer CO₂-Steuer über den EU-Zertifikatehandel belegt. Zudem gibt es seit 2011 eine Luftverkehrsabgabe, bei der für jeden Flug, der in Deutschland startet, eine Abgabe zu entrichten ist. Für Kurzstrecken beträgt die Abgabe aktuell 7,38 Euro, für Mittelstrecken 23,05 Euro und für Langstrecken 41,49 Euro pro Passagier. Die Bundesregierung ist berechtigt, die Höhe der Steuer in Abhängigkeit von der Entwicklung der Einnahmen aus dem Zertifikatehandel abzusenken, sofern beide Einnahmen in Summe die Höhe von einer Milliarde Euro pro Jahr übersteigen. Davon hat sie schon mehrfach Gebrauch gemacht. Durch die Deckelung auf eine Milliarde Euro und die Zunahme der Flüge nahm die **Abgabe in den letzten Jahren** überwiegend **ab**. Das Umweltbundesamt⁶ schlägt daher eine **Abschaffung des Deckels von einer Milliarde Euro** und einen **Anstieg der „Abgabe“ vor**. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfahl 2017 neben weiteren Maßnahmen ebenfalls eine Abschaffung der Deckelung.⁷

Eine Besteuerung des Kerosins gibt es derzeit nicht, zudem fällt nur auf innerdeutsche Flüge die Mehrwertsteuer an. Eine Lenkungswirkung im Flugverkehr ist daher bisher kaum vorhanden. Es besteht dringend Handlungsbedarf, auch den Flugverkehr mitzudenken, wenn es nun eine neue Bepreisung in anderen Sektoren gibt.

Zusätzlich zum EU-ETS wird ab dem Jahr 2020 das internationale CO₂-Kompensationssystem „Corsia“⁸ in Kraft treten. Dabei handelt sich nicht um einen CO₂-Reduktionsmechanismus, sondern nur um CO₂-Kompensation. Zudem müssen Abflugs- und Ankunftsland an dem Abkommen teilnehmen, damit kompensiert wird.

⁶Vgl.: www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/climate_change_17_2016_konzept_zur_absoluten_verminderung_des_energiebedarfs.pdf

⁷https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=13

⁸<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

Und: Nur der Zuwachs an Emissionen wird kompensiert, nicht der Bestand. Daher entlastet Corsia die Bundesregierung nicht vom Handlungsdruck beim Flugverkehr.

3. Anforderungen an ein Modell zur CO₂-Bepreisung

Ein Modell zur CO₂-Bepreisung sollte bestimmte Anforderungen erfüllen. Wichtigste Anforderung ist Wirksamkeit des Modells, also die **Erreichung der Klimaschutzziele, insbesondere bis 2030**. Dies lässt sich unserer Auffassung nach nur erreichen, wenn das Modell **zeitnah umgesetzt** werden kann. Zudem sollte es **sozialverträglich** ausgestaltet sein, d.h. Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen sollten keine Mehrbelastung erfahren, wobei ergänzende Härtefallregelungen für eine Entlastung in bestimmten Fällen sorgen sollten. Ein gelungenes Modell **fördert die Sektorenkopplung**, d.h. bei der Mittelverwendung sind Möglichkeiten zur Reduktion des Strompreises vorgesehen. Mittel- bis langfristig strebt das Modell überwiegend eine CO₂-orientierte Besteuerung von Energie an.

Investitionen in effizientere Technologien und Klimaschutz werden nur geschehen, wenn das Modell verlässliche Rahmenbedingungen bietet. Daher sind **Planungs- und Investitionssicherheit** für Verbraucher, Gewerbe, Industrie und den öffentlichen Sektor ebenfalls Anforderungen an ein zukunftsträchtiges Modell.

4. Mögliche Modelle für eine CO₂-Bepreisung

Grundsätzlich denkbare Modelle für einen CO₂-Preis:

- **Mengeninstrument:** Die Menge an CO₂, die emittiert werden darf, wird begrenzt und handelbar gemacht. Am Markt stellt sich ein Preis für CO₂ ein. Aktuell geschieht dies über den EU-Zertifikatehandel.
- **Preisinstrument:** CO₂ wird bepreist, zum Beispiel über eine Steuer oder Abgabe. Die emittierte Menge stellt sich am Markt ein.

Die Vor- und Nachteile der beiden Modelle sind viel diskutiert: Beim Zertifikatehandel wird die angestrebte Menge an CO₂-Emissionen treffsicher erreicht, dies mit einer Steuer zu bewerkstelligen, ist kaum möglich. Dafür besteht bei einer CO₂-Steuer aufgrund des festgelegten Preises bessere Planungssicherheit.⁹ Neben diesen beiden Modellen gibt es Mischformen, die zeigen, dass je nach Ausgestaltung beide Modelle nicht weit voneinander entfernt liegen bzw. Übergangslösungen möglich sind:

- **Mischformen zwischen beiden Modellen:**
 - a) **Zertifikatehandel mit Mindest- und/oder Höchstpreisen:** Um eine bessere Planungssicherheit für die Akteure zu schaffen, kann als Absicherung gegen hohe Zertifikatspreise ein Höchstpreis eingeführt werden. Je nachdem, auf welchem Niveau der Höchstpreis festgelegt wird, kommt das Modell dem einer CO₂-Steuer

⁹ Bei beiden Modellen bedarf es an zusätzlichen Instrumenten, um in Sektoren mit hohen CO₂-Vermeidungskosten bereits jetzt Investitionen in Klimaschutz auszulösen

sehr nah. Ein niedriger Höchstpreis, der im Extremfall dauerhaft erreicht wird, entspräche genau einer Steuer. Ein Mindestpreis würde wenigstens eine geringe Anzahl an Investitionen auslösen.

b) CO₂-Steuer, die in Zertifikatehandel übergeht:

Agora Energiewende schlägt vor, mit einer CO₂-Steuer zu beginnen, die in ein paar Jahren in einen Zertifikatehandel überführt werden kann.¹⁰ Löschel¹¹ / Jotzo haben eine ähnliche Idee:¹² Begonnen wird mit einem (ansteigenden) Fixpreis für CO₂, der Planungssicherheit schafft und schnell umsetzbar wäre. Dieser Fixpreis kann nach ein paar Jahren in einen Zertifikatehandel überführt werden. Statt einem fixen Preis müsste für den Switch dann eine fixe Menge an Zertifikaten festgelegt werden.

4.1 Mengeninstrument Emissionshandelssystem

Der größte Nachteil an einem Zertifikatehandel ist seine lange Entwicklungs- und Planungsphase. So hat das Ökoinstitut im Auftrag von Agora Energiewende ermittelt, dass es mindestens bis 2023 dauern würde, bis ein nationaler oder europäischer Zertifikatehandel implementiert werden könnte.¹³ Eine CO₂-Steuer ließe sich hingegen in wenigen Monaten einführen.

a) Die europäische Lösung: Ausweitung des bestehenden Emissionshandels auf die Sektoren Gebäude und Verkehr

Optimal wäre es, den Emissionshandel in ganz Europa auf die Sektoren Verkehr und Gebäude auszudehnen. Denn dann würde in ganz Europa CO₂ – in den einbezogenen Sektoren – zu den geringsten Kosten vermieden. Dies schlagen die Wirtschaftsweisen der Bundesregierung als langfristige Lösung vor.¹⁴ Auch der wissenschaftliche Beirat des BMWi strebt dies als Langfristlösung an.¹⁵ Erforderlich wäre dafür allerdings eine Änderung der Emissionshandelsrichtlinie, die in den nächsten Jahren nicht absehbar möglich ist.¹⁶ Diese Lösung sollte daher angestrebt und bereits jetzt erarbeitet werden, aber kurz- und mittelfristig sind andere Ansätze sinnvoll.

¹⁰ Vgl. Agora Energiewende (2019): www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/emissionshandel-fuer-waerme-und-verkehr-wuerde-co2-ausstoss-erst-in-einigen-jahren-senken/

¹¹ Prof. Löschel ist u.a. Vorsitzender der Expertenkommission zum Monitoring-Prozess "Energie der Zukunft" der Bundesregierung.

¹² Jotzo; Löschel (2019): „CO₂-Steuer? Zertifikate? Beides!“
https://ccep.crawford.anu.edu.au/sites/default/files/uploads/ccep_crawford_anu_edu_au/2019-08/jotzo_loeschel_co2steuer_or_ets_-_faz_-_text_0.pdf

¹³ Vgl. Agora Energiewende (2019): www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/emissionshandel-fuer-waerme-und-verkehr-wuerde-co2-ausstoss-erst-in-einigen-jahren-senken/

¹⁴ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html

¹⁵ www.bmw.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-energiepreise-effiziente-klimapolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8

¹⁶ Vgl. Agora Energiewende (2019): www.agora-energiewende.de/presse/neuigkeiten-archiv/emissionshandel-fuer-waerme-und-verkehr-wuerde-co2-ausstoss-erst-in-einigen-jahren-senken/

b) Einführung eines nationalen Emissionshandels für Gebäude- und Verkehrssektor

Die Wirtschaftsweisen schlagen - als eine von zwei Möglichkeiten für eine Übergangslösung - einen **nationalen Zertifikatehandel** vor, gemeinsam für die beiden Sektoren Gebäude und Verkehr.¹⁷ Mit diesem Vorschlag würden die Klimaschutzziele treffsicherer erreicht als mit einer CO₂-Steuer. Insgesamt sehen sie eine CO₂-Steuer als ebenso geeignet an (siehe nachfolgende Abbildung „Vorschläge der Wirtschaftsweisen für eine CO₂-Bepreisung“: nationaler Zertifikatehandel = mittlere Spalte; CO₂-Steuer = rechte Spalte). Die „zeitnahe politische Umsetzbarkeit“ eines Emissionshandelssystems wird mit „kurz- bis mittelfristig“ bewertet, eine CO₂-Steuer wäre „kurzfristig“ umsetzbar.

Abbildung: Vorschläge der Wirtschaftsweisen für eine CO₂-Bepreisung

Bewertung¹ verschiedener Optionen zur Bepreisung von CO₂

	Einbeziehung zusätzlicher Sektoren in das EU-ETS	Separates Emissionshandelssystem für Nicht-EU-ETS-Sektoren	CO ₂ -Steuer für Nicht-EU-ETS-Sektoren
Erreichen der 2021–2030-Ziele nach EU-Lastenteilungsverordnung	keine nationalen Ziele mehr notwendig	bei Beibehaltung des Pfads für Zertifikat-ausgabe	regelmäßige Nachsteuerung notwendig
Kosteneffizienz	sektorübergreifend und EU-weit	innerhalb der Systemgrenzen	innerhalb der Systemgrenzen
Administrative Umsetzbarkeit	mittlerer Aufwand (Monitoring)	mittlerer Aufwand (Monitoring)	relativ geringer Aufwand
Zeitnahe politische Umsetzbarkeit	mittelfristig, EU-Verhandlungen	kurz- bis mittelfristig	kurzfristig
Aufkommen zur Rückverteilung	zusätzliches Aufkommen	zusätzliches Aufkommen	zusätzliches Aufkommen
Reaktionen auf Änderungen der konjunkturellen Rahmenbedingungen	endogene Reaktion	endogene Reaktion	Nachsteuerung schwierig
Planungssicherheit für Akteure	Preiskorridor möglich zu Lasten der Zielerreichung	Preiskorridor möglich zu Lasten der Zielerreichung	fester Preispfad nur ohne Nachsteuerungen
Europäische Anschlussfähigkeit	gemeinsames EU-Instrument	Verknüpfung möglich	koordinierte Steuersätze möglich

1 - ■ = Option erfüllt Kriterium weitgehend, ■ = neutral, ■ = Option erfüllt Kriterium eher nicht.

Quelle: Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung

c) Einführung eines nationalen Emissionshandels, getrennt für den Gebäude- und Verkehrssektor

Während die Wirtschaftsweisen einen gemeinsamen Zertifikatehandel für den Gebäude- und

¹⁷ www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html

Verkehrssektor als denkbare Option sehen, schlägt der wissenschaftliche Beirat des BMWi getrennte Zertifikatehandel für die verschiedenen Sektoren vor.¹⁸ In den Sektoren soll es spezifische Preiskorridore, also Mindest- und Höchstpreise geben. Im Zeitverlauf von fünf bis zehn Jahren sollen die beiden getrennten Märkte zu einem einheitlichen CO₂-Preis konvergieren.

4.2 Preisinstrument CO₂-Steuer

Aufgrund ihrer schnellen Umsetzbarkeit durch die Integrierbarkeit in bestehende Steuergesetze bietet sich eine **CO₂-Steuer** an. Hierbei gibt es folgende sinnvolle und sich ergänzende Ansätze:

- Es wird eine einheitliche und emissionsabhängige CO₂-Steuer bei den Energieträgern Heizöl, Gas, Benzin und Diesel zusätzlich zu den bereits bestehenden Energiesteuern eingeführt.
- Der CO₂-Preis sollte in regelmäßigen Abständen steigen, um in Erwartung steigender Preise Investitionsanreize auszulösen.
- Die unterschiedlichen Energiesteuern aller Energieträger werden mittelfristig abgeschmolzen, um allein eine CO₂-orientierte Bepreisung zu erhalten und den Übergang zum europaweiten EU-ETS für alle Sektoren zu ebnen.
- Eine CO₂-Bepreisung sollte mittelfristig nach Möglichkeit in Abstimmung mit anderen Mitgliedsstaaten gemeinsam beschritten werden. Kurzfristig ist allerdings eine nationale Lösung vorzuziehen.

Eine CO₂-Besteuerung sollte auf moderatem Niveau beginnen, um eine möglichst große Akzeptanz zu erreichen. Steigerungen sind allerdings erforderlich, um fossile Energie spürbar teurer zu machen und Investitionen anzuregen. Dafür werden verlässliche Preispfade benötigt, damit sich die verschiedenen Akteure auf die Preisanstiege einstellen können. Ein großer Vorteil einer CO₂- Steuer wäre, dass ein konkreter Preis nennbar ist. Sie ist somit einfacher kommunizierbar und für Verbraucher besser verständlich als ein Zertifikatehandel. Mittelfristig ist allein auf eine CO₂-orientierte Bepreisung umzustellen.

Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer CO₂-Steuer

Zwei Gutachten beschäftigen sich mit der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit einer CO₂-Steuer. Zum einen der wissenschaftliche Dienst des deutschen Bundestags¹⁹, zum anderen Stefan Klinsky zusammen mit dem Öko-Institut²⁰. Beide kommen zu dem Ergebnis, dass CO₂-Emissionen selbst nicht Gegenstand der Besteuerung sein dürfen, um verfassungsrechtlich konform zu sein. Besteuert werden dürfen aber die jeweiligen Energieträger, wobei die CO₂-Emissionen die Bemessungsgrundlage für die Steuer darstellen.

→ **Ein europäischer Emissionshandel, der um die Sektoren Gebäude und Verkehr erweitert wird, ist langfristig anzustreben. Kurzfristig könnte ein nationaler**

¹⁸ www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-energiepreise-effiziente-klimapolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=8

¹⁹ <https://www.bundestag.de/resource/blob/653722/918056e18ab9171e66bcaa960fcfccb8/WD-4-094-19-pdf-data.pdf>

²⁰ <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Zuschlag-zur-Energiesteuer.pdf>

Emissionshandel, ggf. ergänzt und Mindest- und Höchstpreise, für den Verkehrs- und Gebäudesektor sinnvoll sein – aber nur, sofern er zeitnah umsetzbar ist. Die zügige Umsetzbarkeit stellt aus Verbraucherschutzsicht ein wesentliches Ziel dar. Da daran allerdings nach einer Studie des Öko-Instituts im Auftrag von Agora Energiewende erhebliche Zweifel bestehen ist aus Verbraucherschutzsicht kurzfristig eine CO₂-Steuer zu bevorzugen.

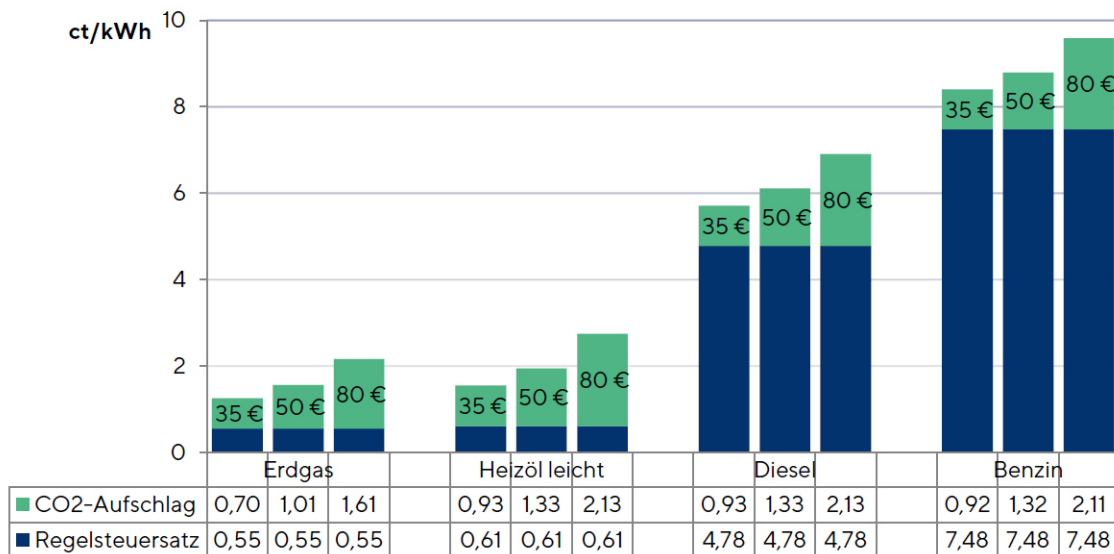
5. Auswirkungen verschiedener CO₂-Steuersätze auf die Energiepreise

Während die künftigen Energiepreise bei einer CO₂-Steuer von der festgelegten Höhe der Emissionsbepreisung abhängen und so klar vorhersagbar sind, ergeben sie sich beim Zertifikatehandel erst mittelbar durch den CO₂-Preis, der sich am Markt einstellt. Daher sind sie in diesem Modell schwer vorherzusagen. .

Zudem hängt die Höhe der Energiepreise mit der Mittelverwendung zusammen: Werden die Einnahmen genutzt, um bestehende Energiesteuern zu reduzieren, ergibt sich für die Haushalte eine andere Energiepreisbelastung als bei einer anderen Mittelverwendung.

Als Basis für eine erste Einschätzung werden im Folgenden daher nur die prognostizierbaren Energiepreise dargestellt, die sich bei verschiedenen CO₂-Steuersätzen und bei Beibehaltung der bisherigen Steuersätze ergeben würden. Ziel ist hierbei, einen Orientierungswert für die Mehrkosten bei verschiedenen CO₂-Preisen zu geben. Dazu wird auf die Studie des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) zurückgegriffen, die im Auftrag des Bundesumweltministeriums (BMU) erstellt wurde.²¹

Abbildung: Auswirkungen verschiedener CO₂-Steuersätze (35€/Tonne CO₂, 50€, 80€) auf die Steuergesamtlast verschiedener Energieträger



Quelle: FÖS. Hintergrundpapier zur Pressekonferenz „Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern“

²¹ http://www.foes.de/pdf/2019-07-FOES_CO2Preis_Hintergrundpapier_BMU.pdf

Tabelle: Energiepreise bei verschiedenen CO₂-Steuersätzen unter Beibehaltung der bisherigen Energiesteuersätze

Tabelle 3: Auswirkungen CO₂-Zuschläge auf Verbraucherpreise, private Haushalte inkl. MWSt.

CO ₂ -Aufschlag	Erdgas		Heizöl leicht		Diesel		Benzin*	
	ct/kWh	%	ct/l	%	ct/l	%	ct/l	%
Ø 2017	6,64	-	57,03	-	118,02	-	137,25	-
35 Euro/t	7,48	13	68,13	19	128,94	9	146,84	7
50 Euro/t	7,84	18	72,89	28	133,62	13	150,95	10
80 Euro/t	8,56	29	82,41	45	142,99	21	159,17	16

Quelle: FÖS. Hintergrundpapier zur Pressekonferenz „Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern“

Bei 35 Euro pro Tonne CO₂ würde der Erdgaspreis also um 0,84 Cent pro Kilowattstunde steigen, während Heizöl um 11 Cent pro Liter teurer würde, genau wie Diesel. Bei Benzin liegt die Erhöhung bei knapp 10 Cent pro Liter.²² Die Preiserhöhungen liegen damit im Bereich von Preisschwankungen der letzten Jahre. Sie werden kurzfristig kaum zu Verhaltensänderungen führen. Dies zeigt, wie wichtig es ist, dass die Bundesregierung bereits mit Einführung einer Steuer Preissteigerungen für die nächsten zehn Jahre kommuniziert – und gleichzeitig weitere Klimaschutzmaßnahmen vornimmt.

6. Begleitende Maßnahmen und Mittelverwendung einer CO₂-Bepreisung

Die CO₂-Bepreisung ist ein Baustein auf dem Weg in eine klimaneutrale Zukunft – weitere ergänzende Maßnahmen sind notwendig. Denn in den einzelnen Sektoren wird es vom Energiepreis unabhängige Hemmnisse geben, die den Umstieg auf andere Technologien verhindern. Zum Teil ist die Nachfrage nach bestimmten Energieträgern so gut wie preisunelastisch.

Mit der Mittelverwendung und somit auch der Mittelverteilung steht und fällt die Akzeptanz einer CO₂-Bepreisung. Große Einigkeit besteht darüber, dass die Einnahmen – auch bei einer Steuer – nicht im Bundeshaushalt verbleiben dürfen. Gleichzeitig ist mit der Einführung einer Bepreisung also auch eine Regelung über die Mittelverwendung zu verabschieden.

Förderinstrumente und -programme

Hemmnisse, die dem Ausbau der erneuerbaren Energien im Wege stehen, wie die Förderbegrenzung von Photovoltaikanlagen, sind aufzuheben. Förderinstrumente, die spezifische Ziele im Gebäude- und Verkehrssektor adressieren, sind unabdingbar. Zudem ist sicherzustellen, dass möglichst alle Haushalte von den Förderprogrammen profitieren.

Sozialverträgliche Ausgestaltung über die Mittelverwendung

Bereits jetzt sind Empfänger von Sozialleistungen und Geringverdiener mit einem Nettoeinkommen von unter 1.300 Euro besonders von hohen Energiekosten betroffen. So geben Menschen mit geringen Einkommen einen deutlich höheren Anteil ihres Einkommens für Energie (ohne Mobilität) (8,9 Prozent) aus als Mittel- und Gutverdiener (5,5 Prozent).²³

²² Das DIW kommt in seiner Untersuchung für das BMU im Juli 2019 zu fast identischen Ergebnissen.

²³ Vgl. hier und im Folgenden: BMWi: „Energie der Zukunft - Zweiter Fortschrittsbericht zur Energiewende“

Damit Energie und Mobilität für jeden Haushalt bezahlbar bleiben, muss eine CO₂-Bepreisung sozialverträglich sein. Dementsprechend darf sich die Energiekostenbelastung von Haushalten im Sozialleistungsbezug oder mit geringem Erwerbseinkommen nicht vergrößern, ohne dass ein Ausgleich dafür geschaffen wird.

Des Weiteren dürfen Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen nicht überproportional belastet werden, wenn sie im ländlichen Raum leben und für ihren Arbeitsweg auf eine PKW-Nutzung angewiesen sind. Insgesamt ist sicherzustellen, dass die von den Haushalten gezahlte Energiesteuer auch wieder an die Haushalte zurückfließt – oder in Programme, die ausschließlich Privathaushalte nutzen können. Hier könnte man sich an der Schweiz orientieren, wo die gezahlten Einnahmen den Sektoren Privathaushalte und Unternehmen anteilig entsprechend den geleisteten Zahlungen zurückerstattet werden.

Bei den Sozialleistungsempfängern hat eine CO₂-Steuer darüber hinaus erhebliche Konsequenzen für die Finanzlage der Kommunen. Denn die Kommunen setzen die Angemessenheitsgrenze für die Heizkosten im Rahmen der Kosten der Unterkunft fest und sind grundsätzlich für die Deckung dieser Kosten aus dem kommunalen Haushalt verantwortlich.

Entfernungspauschale und Dienstwagenprivileg

Betrifft eine Einführung eines CO₂-Preises Pendler mit niedrigem und mittlerem Einkommen überproportional stark? Und wenn ja, welche Entlastungsmöglichkeiten sind denkbar?

15 % aller Haushalte haben Arbeitswege, die länger als 20 Kilometer sind.²⁴ Pendler sind daher durch höhere Kraftstoffpreise stärker von einer CO₂-Steuer betroffen als andere Haushalte. **Die Mehrbelastung trifft, in Relation zum Einkommen betrachtet, insbesondere Pendler im dritten und vierten Einkommensdezil.**²⁵ So werden Haushalte im dritten Dezil bei einem CO₂-Preis von 35 Euro pro Tonne durchschnittlich mit zusätzlich 0,55 Prozent ihres Nettoeinkommens belastet – Pendler im gleichen Dezil werden hingegen mit zusätzlich 0,8 Prozent ihres Einkommens belastet. Bei höheren Einkommen wirkt sich ein CO₂-Preis prozentual gesehen deutlich schwächer auf das Nettoeinkommen aus.

Sollen insbesondere Pendler in den unteren bis mittleren Einkommensbereichen entlastet werden, ist es nicht sinnvoll, die existierende Entfernungspauschale zu erhöhen. Denn diese begünstigt aufgrund deren Berechnung nach dem individuellen Grenzsteuersatz hohe Einkommen am stärksten. Haushalte mit geringem Einkommen profitieren hingegen kaum von der Entfernungspauschale.²⁶ **Zur Entlastung von Pendlerhaushalten mit geringem bis mittlerem Einkommen sollte daher eine einkommensunabhängige Gutschrift auf die Steuerlast für Pendler erwogen werden.**²⁷ Den gleichen Ansatz verfolgen Agora Energiewende und Verkehrswende, die statt der bisherigen Entfernungspauschale ein aufkommensneutrales Mobilitätsentgelt in Höhe von 10 Cent pro Entfernungskilometer

²⁴ Vgl. hier und im Folgenden: DIW (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung; https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635193.de/diwkompakt_2019-138.pdf

²⁵ Für die unteren beiden Einkommensdezile sind laut DIW aufgrund geringer Fallzahlen nur begrenzt Aussagen möglich.

²⁶ https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=25

²⁷ Die Idee stammt vom Sachverständigenrat für Umweltfragen. Grundsätzlich fordert das Gremium allerdings eine Abschaffung der Entfernungspauschale.

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=25

fordern.²⁸ Auf diese Weise könnten insbesondere Geringverdiener und Haushalte mit mittlerem Einkommen entlastet werden.

Zudem scheint eine **Abschaffung des „Dienstwagenprivilegs“**, also der privaten Nutzung von Firmenwagen sinnvoll. Denn die bisherige Regelung schafft verstärkt Anreize, das Auto anstatt anderer Verkehrsmittel zu nutzen. Zum einen durch die pauschale Besteuerung unabhängig von der monatlichen Fahrleistung, zum anderen durch die Übernahme von den Betriebskosten durch den Arbeitgeber. Zudem profitieren vom Dienstwagenprivileg überwiegend Haushalte mit hohem Einkommen.²⁹

Es gibt folgende verschiedene Ansätze, wie die Einnahmen einer CO₂-Bepreisung verwendet werden können:

6.1 Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen & Förderinstrumente

Ein CO₂-Preis allein reicht in manchen Bereichen nicht aus, damit in klimaschonende Technologien investiert wird. Denn die verschiedenen Sektoren weisen unterschiedliche CO₂-Vermeidungskosten auf. Ein einheitlicher CO₂-Preis führt bspw. dazu, dass in Sektoren mit geringen Vermeidungskosten zeitnah CO₂ vermieden wird. In Sektoren mit hohen Vermeidungskosten wie bspw. dem Verkehrssektor würden allerdings erst bei sehr hohen CO₂-Preisen Investitionen in klimafreundliche Technologien stattfinden. Um zu verhindern, dass in den kommenden Jahren noch in nicht klimafreundliche Technologien investiert wird und so „Lock-in“-Effekte entstehen, sind zusätzliche Förderinstrumente für Privathaushalte und Unternehmen notwendig. Dadurch können Klimaschutzziele schneller erreicht werden, und zudem ist eine gezielte Adressierung der Sektoren möglich.

Der Gebäudesektor sowie der Ausbau von ÖPNV und E-Mobilität sind geeignete Verwendungsmöglichkeiten. Um bis 2050 einen klimaneutralen Gebäudebestand zu erreichen, sind bei hohen CO₂-Vermeidungskosten im Gebäudesektor zusätzlichen Anreize wie die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung und Prämien für den Austausch von Heizungen nötig. Und eine Verkehrswende gelingt nur, wenn attraktive und bezahlbare Alternativen für Mobilität geschaffen werden.

Mieterinnen und Mieter haben weder einen Einfluss auf ihr Heizungssystem, noch auf den Sanierungszustand des Gebäudes, in dem sie wohnen. Sie können fast nur durch ihr Verhalten eine Verbrauchsreduktion herbeiführen. Dieser Gruppe darf dadurch kein Nachteil entstehen. Somit brauchen auch Vermieter Anreize für Investitionen. Neben Fördermöglichkeiten sind auch ordnungsrechtliche Instrumente zu prüfen, um Vermieter zu einer energetischen Gebäudesanierung zu bewegen. Es besteht bereits eine Pflicht zur Dämmung der obersten Geschossdecke nach der Energieeinsparverordnung. Unter

²⁸ www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/CO2-Rueckverteilungsstudie/Agora-Verkehrswende_Agora-Energiewende_CO2-Bepreisung_WEB.pdf.
Zusätzlich soll zur steuerlichen Entlastung von Haushalten mit kurzen Arbeitsweg ein Mobilitätspauschbetrag in Höhe von 150 Euro eingeführt werden.

²⁹ Vgl. hierzu

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2016_2020/2017_11_SG_Klimaschutz_im_Verkehrssektor.pdf?__blob=publicationFile&v=25

Beachtung des Wirtschaftlichkeitsgebots ließe sich die Dämmpflicht auf weitere Gebäudebestandteile erweitern.

6.2 Rückerstattung

a) Rückerstattung als direkte Pro-Kopf-Pauschale („Klimadividende“, „Klimascheck“, „Energiegeld“): Alternativ oder ergänzend zu Klimaschutzmaßnahmen ist eine direkte Rückerstattung an Bürger möglich. Die Stiftung Umweltenergierecht hat untersucht, dass die Rückerstattung sowohl mit dem europäischen Recht als auch mit dem deutschen Verfassungsrecht vereinbar ist.³⁰

Grundsätzlich wäre eine Pro-Kopf-Rückerstattung sozialverträglich, da ärmere Haushalte absolut gesehen weniger Geld für Energie ausgeben.³¹ Durch eine Klimadividende würden die untersten fünf Einkommensdezile entlastet, so die Beurteilung der Wirtschaftsweisen.³² Das DIW befürwortet eine Pro-Kopf-Pauschale, da diese eine progressive Wirkung habe, also arme Haushalte durchschnittlich stärker entlastet würden.³³ Zur Wahrheit gehört allerdings auch: Auch wenn einkommensbenachteiligte Haushalte durchschnittlich keiner Mehrbelastung unterliegen, wird es ärmere Haushalte geben, die durch eine CO₂-Bepreisung zusätzlich belastet werden.³⁴ Agora Energiewende und Verkehrswende schlagen hierfür einen Ausgleichsfonds in Höhe von 300 Millionen Euro vor.³⁵ Wichtige Erklärungsfaktoren für eine Mehrbelastung sind nach dem Sondergutachten der Wirtschaftsweisen vor allem CO₂-intensive Heizungen sowie große Wohnflächen.

Wichtig ist, dass bei einer Rückerstattung kaum Transaktionskosten anfallen sollten, d.h. die Auszahlung sollte innerhalb bestehender Strukturen erfolgen und für jede Person gleich hoch sein, um zusätzliche Bürokratiekosten zu vermeiden. Die Rückerstattung müsste zudem für Verbraucher ganz einfach verständlich, d.h. so niederschwellig wie möglich, sein.³⁶ Als Rückerstattungsmöglichkeit schlägt das DIW eine Rückvergütung über die Krankenkassen vor.³⁷ Dies sei unbürokratisch, und zudem ist durch die Krankenversicherungspflicht bis auf ca. 80.000 Personen (plus zusätzlicher Dunkelziffer) die gesamte Bevölkerung Deutschlands erfasst. Ein großer Nachteil bei einer Rückerstattung über die Krankenkassen ist die nicht oder kaum vorhandene Sichtbarkeit: Es bleibt fraglich, ob Verbraucher den Rückerstattungsbetrag als Ausgleichszahlung für steigende Energiepreise wahrnehmen werden.

³⁰ <https://stiftung-umweltenergierecht.de/rueckerstattung-der-einnahmen-aus-einer-co2-bepreisung-ist-rechtlich-zulaessig/>

³¹ www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/wer-mehr-verdient-lebt-meist-umweltschaedlicher

³² Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik - Sondergutachten

³³ www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.635193.de/diwkompakt_2019-138.pdf

³⁴ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2019): Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik - Sondergutachten

³⁵ https://www.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/CO2-Rueckverteilungsstudie/Agora-Verkehrswende_Agora-Energiewende_CO2-Bepreisung_WEB.pdf

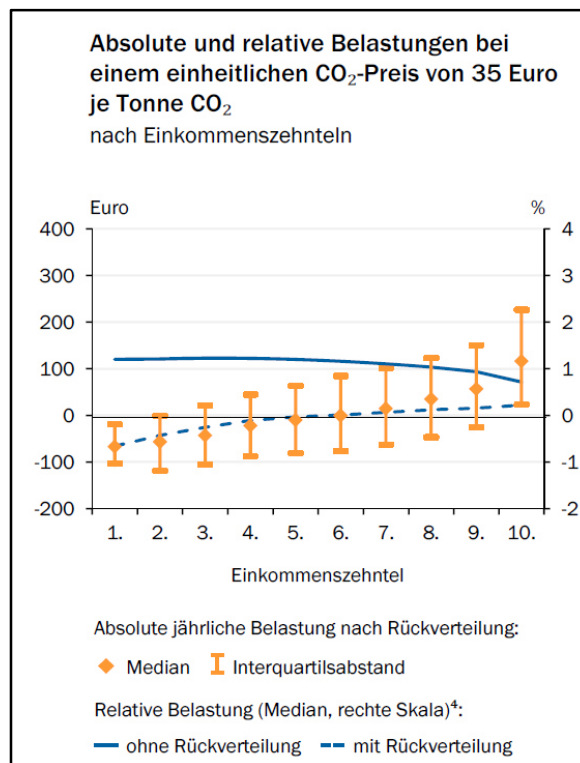
³⁶ Die Befreiungsmöglichkeit von der Zuzahlung zur gesetzlichen Krankenversicherung nutzten einer Studie zufolge viele Haushalte nicht, da sie die Regelung nicht kannten (20%) oder ihnen das Verfahren unklar war (10%).

³⁷ www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.673213.de/diw_aktuell_21.pdf

Eine ungeklärte Fragestellung bei der Rückerstattung ist, ob diese bei Leistungsempfängern angerechnet werden sollte. Würde sie angerechnet, würden gerade einkommensbenachteiligte Haushalte schlechter gestellt.

Ein weitere Neuerung, die die Umsetzung erschweren könnte: mit der Rückerstattung würde ein neues Verrechnungssystem zwischen Bürgern und Staat geschaffen – zu viel gezahlte Steuern werden über die Krankenkassen (oder andere Institutionen) zurückerstattet.

Grafik: Be- und Entlastung von Privathaushalten mit und ohne Rückverteilung nach Einkommensgruppen nach Einschätzung der Wirtschaftsweisen



b) Rückerstattung als Kompensationszahlung an benachteiligte Gruppen: Alternativ zur Pro-Kopf-Pauschale ist auch eine Transferleistungszahlung speziell an bestimmte Gruppen möglich. Der BDEW schlägt bspw. vor, das Wohngeld und ALG-II -Sätze zu erhöhen (und zusätzlich die Stromsteuer zu senken). Allerdings stellt sich die Frage, ob dies nicht eher einer Umverteilung als einer Rückerstattung nahekommt. Das Gutachten der Wirtschaftsweisen weist darauf hin, dass es bereits bestehende Mechanismen³⁸ gibt, um soziale Härten abzufedern, schlägt aber, sofern erforderlich, eine Anpassung des Wohngeldes vor.

→ Eine Rückerstattung über eine Pro-Kopf-Pauschale unterstützt eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung, denn sie entlastet insbesondere die unteren

³⁸ Kosten für das Heizen werden übernommen, soweit angemessen. Das Grundsicherungsniveau würde steigen, da auch die Konsumausgaben steigen werden.

Einkommensdezile. Dort sind die positiven Effekte allerdings nur vorhanden, wenn die Pro-Kopf-Pauschale bei Haushalten, die eine Grundsicherung erhalten, nicht angerechnet wird. Zudem ist sicherzustellen, dass eine niederschwellige und unbürokratische Lösung geschaffen werden kann. Nur unter diesen Voraussetzungen befürwortet die Verbraucherzentrale NRW diese Lösung.

6.3 Reduktion des Strompreises

Zahlreiche Modelle sehen die Reduktion der Stromsteuer auf den europäischen Mindeststeuersatz als sinnvolle Maßnahme an. Der Strompreis könnte dadurch um zwei Cent pro Kilowattstunde gesenkt werden. Dies würde bei einem Zwei-Personen-Haushalt mit durchschnittlichem Stromverbrauch zu einer Entlastung von ca. 55 Euro pro Jahr führen. Da jeder Haushalt Strom bezieht, kommt die Entlastung auch bei jedem Haushalt an. Dieses Modell ist direkt umsetzbar, setzt Anreize in Richtung Sektorkoppelung und entlastet Haushalte, ohne weitere Kosten zu verursachen. Damit hiervon auch alle Haushalte profitieren, sind die im Regelsatz von Hartz IV enthaltenen Kosten für Strom unbedingt beizubehalten. Diese sind nach Auffassung der Verbraucherzentrale NRW ohnehin zu gering bemessen.³⁹

Weitere Entlastungsmöglichkeiten beim Strompreis ergeben sich, indem bspw. ein Teil der Netzentgelte abgesenkt wird. Dies wäre aus Verbrauchersicht zu begrüßen, da die privaten Haushalte die Netzentgeltbefreiungen der energieintensiven Industrie derzeit mittragen. Bei der EEG-Umlage ist die Situation ähnlich, wobei hier beihilferechtliche Probleme bei einer Finanzierung aus dem Bundeshaushalt im Wege stehen können. Die Reduzierungen von Stromsteuer und Netzentgelten könnten zu gleichen Zeitpunkten erfolgen, wie die schrittweisen Erhöhungen der CO₂-Steuer.

Eine Reduktion des Strompreises um ca. vier Cent (brutto) pro Kilowattstunde würde nach Angaben des FÖS⁴⁰ vor allem Singlehaushalte mit geringem Einkommen entlasten. Dabei wurden typische Verbrauchsverhalten bei den verschiedenen Verbrauchergruppen zu Grunde gelegt.

Abbildung: absolute Be- oder Entlastung verschiedener Haushaltstypen (Einkommensquintil und Haushaltsgröße) bei einer Strompreissenkung in Höhe von 4,22 Cent und einem CO₂-Preis von 35 € pro Tonne CO₂

³⁹ VZ NRW: HartzIV: Das Geld reicht für die Stromrechnung nicht aus, Stand: Juni 2018

https://www.verbraucherzentrale.nrw/sites/default/files/2018-06/Energiearmut_Hintergrundpapier.pdf

⁴⁰ http://www.foes.de/pdf/2019-07-FOES_CO2Preis_Hintergrundpapier_BMU.pdf

Stellungnahme der Verbraucherzentrale NRW zur CO₂-Bepreisung

Haushaltgröße	1	2	3	4	5
CO ₂ -Preis (Euro/t)	35	35	35	35	35
Strompreisentlastung (ct/kWh)	4,22	4,22	4,22	4,22	4,22
Q1	-22	5	5	46	53
Q2	-1	43	72	70	78
Q3	23	68	90	95	68
Q4	41	98	104	117	126
Q5	78	123	150	143	119

Quelle: FÖS

Diese Betrachtung berücksichtigt allerdings nicht die verschiedenen Auswirkungen zwischen den Gruppen: den privaten Haushalten, den Unternehmen und dem Staat. So zeigt das DIW auf, dass eine Absenkung der Stromsteuer und eine teilweise Reduzierung der EEG-Umlage zu einer unterproportionalen Entlastung der Privathaushalte führt. **Eine Absenkung des Strompreises in Form einer Stromsteuersenkung oder EEG-Umlagensenkung bedarf daher einer ergänzenden Mittelzuwendung an die Privathaushalte.** Die privaten Haushalte zahlen laut DIW bei einer CO₂-Steuer in Höhe von 80 Euro pro Tonne CO₂ 52% des Aufkommens, während die Unternehmen mit 43% und der Staat mit 5% zum Aufkommen beitragen. Die Entlastung der privaten Haushalte müsste mindestens in dem Umfang ihrer Belastung erfolgen, und die privaten Haushalte sollten nicht schlechter gestellt werden als die Unternehmen.

Tabelle: Überproportionale Belastung der privaten Haushalte bei Senkung des Strompreises

	Haushalte		Unternehmen		Staat		Gesamt	
	in Mrd. €	Anteil an Gesamt-Ent-/Belastung	in Mrd. €	Anteil an Gesamt-Ent-/Belastung	in Mrd. €	Anteil an Gesamt-Ent-/Belastung	in Mrd. €	Anteil an Gesamt-Ent-/Belastung
Entlastung durch Senkung der Stromsteuer um 1,95 Cent/kWh	-2,4	38 %	-3,4	54 %	-0,6	9 %	-6,4	100 %
Entlastung durch Senkung der EEG-Umlage um 4,1 Cent/kWh	-5,0	34 %	-8,2	57 %	-1,2	8 %	-14,4	100 %
Belastung bei CO ₂ -Preis von 80 Euro/Tonne	+13,2	52 %	+1,2	43 %	+11,0	5 %	25,4	100 %
Saldierte Be- und Entlastung	+5,8 Mrd. €		-10,4 Mrd. €		+9,2 Mrd. €		+4,6 Mrd. €	

Eigene Darstellung, zum Teil eigene Berechnungen. Datenquellen: DIW⁴¹

⁴¹ DIW (2019): Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung

→ Eine **Stromsteuersenkung**, ggf. ergänzt um eine **EEG-Umlagensenkung**, entlastet insbesondere einkommensbenachteiligte Haushalte – sofern diese nicht auf bestehende Sozialleistungen angerechnet wird. Aufgrund der einfachen Umsetzbarkeit und der Sozialverträglichkeit ist eine **Strompreissenkung** ein sinnvolles Mittel. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass eine **zusätzliche Mittelzuwendung an private Haushalte**, z. B. über Fördermittel, notwendig ist, denn **Unternehmen werden durch eine Strompreissenkung stärker entlastet als Privathaushalte**.

7. Fazit

Eine **CO₂-Bepreisung** ist als Instrument für mehr Klimaschutz weitgehend unumstritten und wird grundsätzlich auch von der Verbraucherzentrale NRW unterstützt. Voraussetzung für Wirksamkeit, Akzeptanz und soziale Gerechtigkeit der Bepreisung ist aber die konkrete Ausgestaltung.

Da das Problem des Klimawandels selbst Zeitdruck herstellt und aus Verbrauchersicht Planungssicherheit einzufordern ist, bildet die **schnelle Umsetzbarkeit** ein wichtiges Kriterium zur Beurteilung unterschiedlicher Bepreisungsmodelle. Vor diesem Hintergrund ist eine **nationale CO₂-Steuer** kurzfristig einem deutlich aufwändiger zu entwickelnden Zertifikatehandel oder einer international abgestimmten Besteuerung vorzuziehen. Dennoch erscheint der vermeintliche Streit zwischen CO₂-Steuer und Emissionshandelsbefürwortern wenig sachgerecht. Denn die Wirkung und der Erfolg beider Systeme oder hybrider Zwischenlösungen hängen von der konkreten Ausgestaltung ab.

Mittel- bis langfristig ist es sinnvoll, eine europäische Lösung anzustreben. Das kann bereits in wenigen Jahren ein zum Beispiel mit Frankreich abgestimmter CO₂-Preis sein. Und ab 2030, wie von den Wirtschaftsweisen vorgeschlagen, eine Ausweitung des europaweiten Zertifikatehandels auf die Sektoren Gebäude und Verkehr. Dieser **umfassende europäische Zertifikatehandel** sollte daher bereits jetzt, parallel zur Etablierung eines nationalen CO₂-Preises, vorbereitet werden. Nur dann kann das System angesichts des enormen erforderlichen Vorlaufs eines solchen gesamteuropäischen Projekts im Jahr 2030 wirklich einsatzbereit sein.

Die Mehreinnahmen aus der CO₂-Steuer sollten primär zur **Senkung des Strompreises** genutzt werden, etwa durch einen niedrigeren Stromsteuersatz. Denn dieses Vorgehen entlastet alle Haushalte direkt und ist kosteneffizient umsetzbar. Zudem fördert es die zukunftssträchtige Sektorenkopplung, mit deren Hilfe eine verstärkte Nutzung erneuerbarer Energien möglich ist.

Darüber hinaus sollte eine Bandbreite von **Förderprogrammen im Gebäude- und Verkehrsbereich** eingeführt werden, von denen möglichst alle Einkommensgruppen profitieren. Denn ein CO₂-Preis allein wird nicht ausreichen, um genügend Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele auszulösen. Dies gelingt nur, wenn Verbrauchern attraktive und vor allem bezahlbare Alternativen zur Nutzung fossiler Brennstoffe bereit stehen.

Sollte eine **Rückerstattung an Haushalte** („**Klimaprämie**“) umgesetzt werden, muss diese zum einen unbürokratisch und niederschwellig sein. Zum anderen darf sie nicht auf Sozialleistungen angerechnet werden. Denn sonst verschwindet die überproportional starke Entlastung der unteren Einkommensdezile und damit die Sozialverträglichkeit des Instruments.

Flankierend zu diesen Neuerungen sind existierende Instrumente zu hinterfragen und zu optimieren. So sind etwa die Deckelung der **Luftverkehrsabgabe** auf- und die Höhe der Abgabe anzuheben, damit diese überhaupt ihren angestrebten Effekt erzielen kann. Die Entfernungspauschale sollte zu einem einkommensunabhängigen **Mobilitätsgeld** weiterentwickelt werden und das vor allem Gutverdienern zu Gute kommende **Dienstwagenprivileg** sollte abgeschafft werden.
