

FÜR EINE KLIMAWIRKSAME UND VERBRAUCHERFREUNDLICHE CO₂-BEPREISUNG

Position des Verbraucherzentrale Bundesverbands für eine
verbraucherfreundliche CO₂-Bepreisung auf nationaler und
europäischer Ebene

10. September 2021

Impressum

Verbraucherzentrale

Bundesverband e.V.

Team

Team Energie und Bauen

Team Mobilität und Reisen

Rudi-Dutschke-Straße 17

10969 Berlin

team@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. DIE SITUATION IN DEUTSCHLAND	4
1.1 CO ₂ -Bepreisung sektorübergreifend.....	4
1.2 Gebäude.....	7
1.3 Verkehr.....	8
2. DIE SITUATION IN DER EUROPÄISCHEN UNION (EU)	10
2.1 EU-Emissionshandel für den Straßenverkehr und Gebäude.....	10
2.2 CO ₂ -Grenzausgleichsmechanismus (CBAM).....	12
2.3 Die Energiebesteuerungsrichtlinie	13

I. ZUSAMMENFASSUNG

Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) unterstützt die neuen Klimaziele der Bundesregierung für 2030, 2040 und 2045. Eine CO₂-Bepreisung für mehr klimaverträgliches Verhalten, die die Gruppe der privaten Haushalte nicht zusätzlich belastet und die in einen klimapolitischen Maßnahmenkatalog eingebettet ist, stellt aus Verbrauchersicht ein wichtiges Instrument im Kampf gegen den Klimawandel dar.

In der aktuellen energiepolitischen Diskussion in Deutschland geht es insbesondere auch um eine höhere CO₂-Bepreisung für die Sektoren Gebäude und Verkehr. Gleichzeitig soll auf europäischer Ebene im Rahmen des European Green Deals ein separater EU-Emissionshandel für die Sektoren Gebäude und Verkehr neu eingeführt werden.

Der vzbv hat sich bereits für eine verbraucherfreundliche CO₂-Bepreisung in den Sektoren Strom, Wärme und Verkehr positioniert. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen legt der vzbv eine Aktualisierung seiner Position zur CO₂-Bepreisung vor.

Der vzbv unterstützt die Weiterentwicklung einer klimawirksamen CO₂-Bepreisung als eine Säule neben ordnungspolitischen Maßnahmen und Investitionen in eine klimaverträgliche Infrastruktur. Die CO₂-Bepreisung soll dabei sozial ausgewogen sein.

Der vzbv fordert unter anderem:

- ❖ Um den CO₂-Ausstoß wirksam zu reduzieren, muss die CO₂-Bepreisung zwingend in einen klimapolitischen Maßnahmenkatalog eingebettet sein.
- ❖ Die CO₂-Bepreisung muss unabhängig von ihrer Höhe mit einer vollständigen und sozial ausgeglichenen Rückerstattung der Einnahmen an die Gruppe der Verbraucher:innen einhergehen.
- ❖ Eine Querfinanzierung der Industrie durch die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung darf es nicht geben.
- ❖ Kurzfristig soll die Rückerstattung weiter über eine stärkere Reduzierung der EEG-Umlage und des Strompreises erfolgen.
- ❖ Perspektivisch soll ein Klimascheck eingeführt werden, da so die gesamten Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Verbraucher:innen rückerstattet und zugleich ein sozialer Ausgleich bestmöglich umgesetzt werden können.
- ❖ Personen mit höherem Einkommen sollen selbst darüber entscheiden können, ob sie die Rückerstattung in Anspruch nehmen wollen (Opt-Out-Regelung).
- ❖ Bei einer Neuregelung der CO₂-Bepreisung im Rahmen eines neuen Emissionshandelssystems auf EU-Ebene muss die Bundesregierung die vollständige Rückerstattung der Einnahmen auf nationaler Ebene an die Verbraucher:innen sicherstellen.

II. EINLEITUNG

Deutschland hat sich im internationalen Pariser Klimaschutzabkommen verpflichtet, den Temperaturanstieg auf deutlich unter 2 Grad Celsius, möglichst auf 1,5 Grad Celsius, zu begrenzen. Dazu müssen in Deutschland die Treibhausgasemissionen bis 2050 um 95 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden. Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 hat die Bundesregierung zum einen das Bundesklimaschutzgesetz beschlossen, um die Klimaschutzziele zu erreichen und zum zweiten mit dem Bundesemissionshandelsgesetz (BEHG) einen nationalen Brennstoffemissionshandel und eine CO₂-Bepreisung für die Sektoren Gebäude und Verkehr eingeführt. Vor allem in den Sektoren Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft sind die Treibhausgasemissionen bisher nicht ausreichend gesenkt worden.

Mit seinem Beschluss vom 24. März 2021 erklärte das Bundesverfassungsgericht das Bundesklimaschutzgesetz von 2019 in Teilen für verfassungswidrig. Vor diesem Hintergrund hatten Bundestag und Bundesrat im Juni ein Energie- und Klimapaket beschlossen, das auch zu einer Novelle des Klimaschutzgesetzes führte. Damit wurden erstens das Minderungsziel 2030 der Treibhausgase von 55 Prozent auf 65 Prozent und zweitens die Minderungsziele für die einzelnen Sektoren erhöht. In der aktuellen politischen Diskussion in Deutschland geht es weiter um eine höhere CO₂-Bepreisung für die Sektoren Gebäude und Verkehr. Gleichzeitig soll auf europäischer Ebene im Rahmen des European Green Deals ein separater EU-Emissionshandel (EU-EHS) für die Sektoren Gebäude und Verkehr neu eingeführt werden (s.u.).

Von diesen Entwicklungen sind die Verbraucher:innen zentral betroffen. Der vzbv hat sich daher bereits 2018 mit einem ersten Positionspapier für eine verbraucherfreundliche CO₂-Bepreisung in den Sektoren Strom und Wärme positioniert und diese Position im 2019 um den Verkehrssektor erweitert^{1 2}. Aufgrund der aktuellen Entwicklungen legt der vzbv hiermit eine Aktualisierung seiner Position zur CO₂-Bepreisung vor.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. DIE SITUATION IN DEUTSCHLAND

1.1 CO₂-Bepreisung sektorübergreifend

Der vzbv unterstützt die neuen Klimaziele der Bundesregierung für 2030, 2040 und 2045. Eine CO₂-Bepreisung für mehr klimaverträgliches Verhalten, die die Gruppe der privaten Verbraucher:innen nicht zusätzlich belastet und die in einen klimapolitischen Maßnahmenkatalog eingebettet ist, ist aus Verbrauchersicht ein wichtiges Instrument im Kampf gegen den Klimawandel. Wer klimaschädliche Kohlendioxid ausstößt, muss dafür einen Preis zahlen. Dadurch verteuert sich CO₂-intensiver Konsum gegenüber

¹ Vgl. vzbv: Möglichkeiten für eine verbraucherfreundliche CO₂-Bepreisung bei Strom und Wärme, https://www.vzbv.de/sites/default/files/downloads/2019/01/24/19_07_01_positionspapier-vzbv_co2-bepreisung_kurzfassung.pdf, 2019.

² Vgl. vzbv: CO₂-Bepreisung verbraucherfreundliche gestalten, 2019.

emissionsfreien oder -armen Formen – was einen Anreiz schafft, auf klimaverträgliche Alternativen umzusteigen.

In einer aktuellen repräsentativen Umfrage von Kantar im Auftrag des vzbv aus dem Jahr 2021 unterstützen 59 Prozent der Befragten eine noch höhere CO₂-Bepreisung, wenn die Einnahmen vollständig an die Gesamtheit der privaten Verbraucher:innen zurückfließend würden.³

Mit der Einführung des CO₂-Preises zum 1. Januar 2021 stiegen die Kosten für die Nutzung fossiler Brenn- und Kraftstoffe. Die CO₂-Bepreisung beträgt im Jahr 2021 25 Euro pro Tonne CO₂, bis zum Jahr 2025 soll sie auf 55 Euro pro Tonne CO₂ ansteigen und 2026 innerhalb eines Preiskorridors zwischen 55 und 65 Euro pro Tonne CO₂ liegen. Ob der Preiskorridor über 2026 hinaus beibehalten wird, soll im Jahr 2024 nach einer Evaluierung der ersten Phase des BEHGs entschieden werden und hängt auch von der politischen Entwicklung auf EU-Ebene ab.⁴ Zusätzliche Klimaschutzmaßnahmen könnten auch einen höheren CO₂-Preis umfassen. Im Bundestagswahlkampf gibt es unterschiedliche Forderungen, wie schnell der CO₂-Preis ansteigen soll.⁵

Die CO₂-Bepreisung soll sozial ausgewogen sein. Das bedeutet zum einen, dass die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung vollständig an die Gruppe der privaten Verbraucher:innen rückerstattet werden, zum anderen, dass bei der Rückerstattung die Höhe der Einkommen berücksichtigt wird. Dies kann zum einen über eine direkte Pro-Kopf-Rückerstattung in Form eines Klimaschecks, durch Entlastungsmaßnahmen am Strompreis durch die Senkung der EEG-Umlage⁶ oder durch eine Kombination erfolgen. Ohne solche Maßnahmen würde der CO₂-Preis regressiv wirken, das heißt, die Gruppe der einkommensschwachen Haushalte würde prozentual stärker belastet werden als Haushalte mit hohem Einkommen.⁷

Die Bundesregierung hatte zum Ausgleich höherer Heiz- und Kraftstoffkosten unter anderem eine Absenkung der EEG-Umlage des Strompreises, die Erhöhung des Wohngeldes sowie eine Erhöhung der Pendlerpauschale und Einführung einer Mobilitätsprämie beschlossen. Mit dem Corona-Konjunkturpaket der Bundesregierung aus dem Jahr 2020 werden Rücklagen aus dem Energie- und Klimafonds durch die CO₂-Bepreisung zur Senkung der EEG-Umlage eingesetzt, um die EEG-Umlage im Jahr 2021 auf 6,5 Cent und im Jahr 2022 auf sechs Cent pro Kilowattstunde zu deckeln. Damit wurde ein starker Anstieg der EEG-Umlage verhindert, die tatsächliche Entlastung für die Verbraucher:innen war jedoch nur gering.⁸

Darüber hinaus erhalten private Haushalte durch die Senkung der EEG-Umlage in Summe weniger zurück, als sie über den CO₂-Preis eingezahlt haben. So verweist eine

³ Siehe Anlage zu dieser Position: CO₂-Bepreisung; Ergebnisse einer Befragung von Verbraucher:innen; Kantar, 30.06.2021

⁴ Vgl. Edenhofer et. al.: A whole-economy carbon price for Europe and how to get there, Policy Contribution 06/2021, Bruegel, <https://www.bruegel.org/2021/03/a-whole-economy-carbon-price-for-europe-and-how-to-get-there/>, 2021.

⁵ So will die Partei Bündnis 90/DIE GRÜNEN die Erhöhung des CO₂-Preises auf 60 Euro auf das Jahr 2023 vorziehen. Vgl. <https://www.gruene.de/artikel/fragen-und-antworten-zum-co2-preis>, 29.07.2021.

⁶ Vgl. Agora, 2021.

⁷ Vgl. Agora Verkehrswende und Agora Energiewende: Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen wirkt, <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung-sozial-ausgewogen.pdf>, 2019.

⁸ Die EEG-Umlage wurde von 2020 auf 2021 um 0,256 Cent pro Kilowattstunde gesenkt.

Studie des Forums für Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)⁹ darauf, dass im Fall der Rückerstattung über die EEG-Umlage im Jahr 2021 nur zwei Drittel (2,7 Milliarden Euro) der von den privaten Verbraucher:innen eingezahlten Mittel (4,1 Milliarden Euro) auch an diese zurückfließen, während ein Drittel (1,4 Milliarden Euro) an andere Sektoren wie die Industrie umverteilt wird.

Neue wissenschaftliche Studien^{10 11 12} zeigen außerdem, dass mit der Senkung der EEG-Umlage sowie einer Pro-Kopf-Rückerstattung neben der Klimawirkung auch eine höhere Entlastung einkommensschwächerer Haushalte erzielt werden kann, wobei mehrheitlich der Effekt bei der Pro-Kopf-Rückerstattung als größer angesehen wird.

Vor diesem Hintergrund spricht sich der vzbv weiter dafür aus, die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung unabhängig von ihrer Höhe vollständig an die privaten Haushalte rückzuerstatten. Da die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung bei einer Pro-Kopf-Rückerstattung anders als bei der Senkung der EEG-Umlage vollständig an die Verbraucher:innen rückführbar sind und zudem der soziale Ausgleich deutlicher ausfällt, wird dieses Rückerstattungsmodell gegenüber der Senkung des Verbraucherstrompreises favorisiert. Bis zur Klärung offener Fragen, der Umsetzbarkeit sowie der Verwaltungskosten für die Pro-Kopf-Rückerstattung, sollte zunächst an dem Modell der Absenkung der EEG-Umlage am Strompreis als Entlastungsmaßnahme festgehalten werden. Da die EEG-Umlage gedeckelt und die Finanzierung langfristig begrenzt ist, soll mittelfristig die Pro-Kopf-Rückerstattung vorbereitet und als Ersatz oder als Ergänzung für die Strompreissenkung umgesetzt werden. Da die Pro-Kopf-Rückerstattung für jede Person in gleicher Höhe erfolgt, sollten zum Beispiel Personen mit höherem Einkommen selbst darüber entscheiden können, ob sie die Rückerstattung in Anspruch nehmen wollen (Opt-Out-Regelung).

⁹ Forum für Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS): Soziale und ökologische Auswirkungen einer Senkung der EEG-Umlage, https://foes.de/publikationen/2021/2021-06_FOES_EEG_Umlagesenkung.pdf, Juni 2021.

¹⁰ Die Studie des Forums für Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) im Auftrag von BUND, Germanwatch und der Klimaallianz Deutschland verweist u.a. darauf, dass die EEG-Umlage sich zwar grundsätzlich progressiv auswirke, d.h. Haushalte mit geringem Einkommen werden geringer belastet oder entlastet, dieser soziale Effekt werde aber bei einer direkten Rückerstattung mit einem Klimascheck deutlich besser umgesetzt. Die Klimawirksamkeit sei unklar, allerdings werde die Sektorkopplung unterstützt und der Verwaltungsaufwand sei gering. Eine höhere Klimawirksamkeit würde durch kostengünstigere Maßnahmen wie gezielte Förderungen im Wärme- und Verkehrssektor sowie eine Klimaprämie (Pro-Kopf-Rückerstattung) erreicht

¹¹ Das Öko-Institut hat im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität die Verteilungswirkungen einer Erhöhung des CO₂-Preises in 2025 auf 80 Euro je Tonne CO₂ für fossile Brennstoffe im Gebäude- und Verkehrsbereich bei paralleler Absenkung der EEG-Umlage berechnet. Die Rückerstattung über die EEG-Umlage wirke sich progressiv aus. Haushalte mit geringem Einkommen – etwa ein Drittel aller Haushalte würden um 0,8 Prozent ihres verfügbaren Nettoeinkommens entlastet, Haushalte der höchsten Einkommensgruppe mit 0,2 Prozent belastet. Im Mittel entstünden Zusatzkosten von 20 Euro pro Person. Langfristig überstiegen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung die Ausgaben für die EEG-Umlage, sodass dann zusätzliche Maßnahmen wie die Senkung der Stromsteuer ergriffen werden könnten. Die praktische Umsetzung sowie die niedrigen Transaktionskosten würden die Rückerstattung über die EEG-Umlage begünstigen. Vgl. Stiftung Klimaneutralität: CO₂-Kosten an die Bürger:innen zurückgeben durch Absenkung der EEG-Umlage, 06.2021, <https://www.stiftung-klima.de/de/studie/>, 2021.

¹² In der Studie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) wurden die Verteilungswirkungen eines CO₂-Preises von 50 Euro je Tonne CO₂ für verschiedene Bevölkerungsgruppen durchgerechnet. Dabei wurden unterschiedliche Entlastungsmaßnahmen wie die Umlage eines Teils der erhöhten Mietkosten auf die Vermieter, die Erhöhung der Pendlerpauschale, die Senkung des Strompreises und die Pro-Kopf-Rückverteilung berücksichtigt. Einkommensschwache Haushalte würden effektiv über die Senkung des Strompreises und insbesondere über eine Pro-Kopf-Rückverteilung entlastet. Die Wissenschaftler des MCC empfehlen auf Basis ihrer Ergebnisse den zukünftigen Anstieg des CO₂-Preises zunächst mit einer weiteren Senkung der EEG-Umlage zu flankieren und mittelfristig die Pro-Kopf-Rückerstattung umzusetzen. Vgl. Kalkuhl et al.: CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC_Arbeitspapier, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf, Juni 2021.

FORDERUNGEN DES VZBV

Der vzbv unterstützt die Weiterentwicklung einer klimawirksamen CO₂-Bepreisung als eine Säule neben ordnungspolitischen Maßnahmen und Investitionen in eine klimaverträgliche Infrastruktur.

Die CO₂-Bepreisung muss unabhängig von ihrer Höhe mit einer vollständigen und sozial ausgeglichenen Rückerstattung der Einnahmen an die Gruppe der Verbraucher:innen einhergehen. Eine Querfinanzierung der Industrie darf es nicht geben.

Die bisher geschaffenen Maßnahmen zum Ausgleich des regressiven Charakters der CO₂-Bepreisung gehen zwar in die richtige Richtung, reichen aber nicht aus. Personen zum Beispiel mit höherem Einkommen sollen deshalb selbst darüber entscheiden können, ob sie die Rückerstattung in Anspruch nehmen wollen (Opt-Out-Regelung).

Kurzfristig soll die Rückerstattung weiter über eine stärkere Reduzierung des Strompreises erfolgen. Darüber hinaus müssen Verbraucher:innen mit anderen Instrumenten für die steigenden Heiz- und Kraftstoffkosten entlastet werden.

Perspektivisch soll ein Klimascheck eingeführt werden, da so die gesamten Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung an die Verbraucher:innen rückerstattet und zugleich ein sozialer Ausgleich bestmöglich umgesetzt werden können.

Um den CO₂-Ausstoß wirksam zu reduzieren, muss die CO₂-Bepreisung zwingend in einen klimapolitischen Maßnahmenkatalog eingebettet sein.

Bei einer Neuregelung der CO₂-Bepreisung im Rahmen eines neuen EHS auf EU-Ebene muss die Bundesregierung die vollständige Rückerstattung der Einnahmen durch soziale Maßnahmen, Direktzahlungen und Strompreissenkung aus der CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene an die Verbraucher:innen sicherstellen.

1.2 Gebäude

Die Einführung der CO₂-Bepreisung hat zu einem Preisanstieg von Heizöl um 8 Cent pro Liter und von Erdgas um 0,5 Cent pro Kilowattstunde und damit zu Mehrkosten für private Haushalte geführt. Das betrifft Verbraucher:innen im selbstgenutzten Wohneigentum genauso wie Mieter:innen. Mieter:innen haben zudem keinen Einfluss darauf, welche Heizung in Ihrem Mietobjekt verbaut ist, müssen aber allein die steigenden Kosten tragen. Vermieter:innen haben keinen Anreiz, die Heizung auf klimaverträgliche Brennstoffe umzustellen. Eine Begrenzung der Umlagefähigkeit der CO₂-Bepreisung von Vermieter:innen auf Mieter:innen ist bislang nicht erfolgt. Das Wohngeld wurde um zehn Prozent erhöht.

Eine Senkung des Strompreises entlastet nicht nur direkt die Energiekosten der Verbraucher:innen, sie begünstigt auch den Einsatz von Wärmepumpen, die ihrerseits fossile Heizungen ersetzen können.

Parallel muss endlich die Energieeffizienz im Gebäudebereich in der Breite verbessert werden. Das betrifft neben dem Neubausektor insbesondere die energetische Sanierung des Gebäudebestands. Zum einen müssen die Effizienzstandards gehoben, zum anderen eine ausreichende Finanzierung der Verbraucher:innen nach dem Prinzip

„Fordern und Fördern“¹³ sichergestellt werden. Besonderes Augenmerk muss dabei auf der Sanierung von Gebäuden mit einkommensschwachen Haushalten liegen. Die begrenzte Umlagefähigkeit ist notwendig hinsichtlich der Lenkungswirkung und einer sozial ausgewogenen CO₂-Bepreisung.

FORDERUNGEN DES VZBV

Der Strompreis muss deutlich weiter gesenkt werden.

Klimaverträgliche Heizungen müssen finanziell gefördert werden.

Die energetische Sanierung des Gebäudebestands und die Effizienzstandards des Neubaubereichs müssen mit dem dem Prinzip des „Fordern und Fördern“ vorangebracht werden.

Die entstehenden Kosten durch die CO₂-Bepreisung müssen zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen je zur Hälfte aufgeteilt werden.

Bei höheren CO₂-Preisen ist das Wohngeld erneut anzuheben.

1.3 Verkehr

Autofahrende und Fernpendelnde haben aufgrund der CO₂-Bepreisung bereits seit Anfang 2021 höhere Kraftstoffkosten. Durch den Preis von 25 Euro pro Tonne CO₂ stieg der Benzinpreis um etwa 7 Cent pro Liter. Für Diesel nahm der Preis um 7,9 Cent pro Liter zu. 2025 werden die Aufschläge bei 55 Euro pro Tonne CO₂ bereits 15 bzw. 17 Cent ausmachen. Eine Studie im Auftrag des vzbv hat berechnet, wie stark die CO₂-Bepreisung auf Kraftstoffe Haushalte unterschiedlicher Einkommensklassen belastet und in welchem Umfang die bereits beschlossenen Kompensationsmaßnahmen der Bundesregierung entlasten. Zudem wurden zusätzliche Maßnahmen vorgeschlagen, die die Zusatzausgaben durch die CO₂-Bepreisung insbesondere für einkommensschwächere Haushalte abfedern sollen¹⁴.

Um die Belastung von Haushalten durch CO₂-Preis-bedingt höhere Kraftstoffkosten auszugleichen, hat die Bundesregierung mehrere Maßnahmen beschlossen. Dies sind die Erhöhung der Entfernungspauschale und die Einführung einer Mobilitätsprämie für geringverdienende Fernpendelnde sowie die Absenkung der EEG-Umlage, was E-Autofahrende entlastet. Die Studie im Auftrag des vzbv kommt jedoch zu dem Urteil, dass diese Maßnahmen nicht ausreichend sind, um die Belastungen annähernd auszugleichen. Zudem haben sie eine ungleiche Entlastungswirkung. Insbesondere arbeitstätige, fernpendelnde Personen sowie die ohnehin, relativ gesehen, geringer belasteten oberen Einkommensklassen profitieren. Einkommensschwache Haushalte profitieren von beschlossenen Entlastungsmaßnahmen deutlich weniger. Im Jahr 2021 werden im

¹³ Pressemitteilung vzbv zu „Fordern und Fördern“ 16.04.2021, Energieeffizienz in Gebäuden fordern und fördern | Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv), 2021

¹⁴ Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft/FEST – Institut für interdisziplinäre Forschung: Sozialverträgliche Kompensation der CO₂-Bepreisung im Verkehr, https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-09/2021-08_FOES-FEST_sozialvertr%C3%83%C2%A4gliche-CO2-Bepreisung-Verkehr.pdf 2021; Grundsätzlich werden einkommensstarke Haushalte durch die CO₂-Bepreisung auf Kraftstoffe absolut zwar stärker belastet als untere Einkommensgruppen, jedoch ist die relative Belastung dieser Haushalte gleichzeitig am geringsten. Am stärksten belastet sind hier die unteren und mittleren Einkommensgruppen (insbesondere die Dezile 2 und 3). Es wurden auch drei unterschiedliche CO₂-Preisszenarien bis 2030 berechnet. Die prozentual stärkere Belastung der unteren Einkommensgruppe bleibt dabei erhalten. Hinzu kommt, dass sich Geringverdienende deutlich schlechter anpassen können. Der Kauf eines E-Autos als Anpassungsreaktion ist zum Beispiel häufig finanziell nicht machbar.

Durchschnitt lediglich 23 Prozent der Belastung kompensiert. In den obersten 30 Prozent werden ca. 30 Prozent kompensiert, wohingegen in der gesamten unteren Einkommenshälfte der Wert zwischen 10 und 17 Prozent liegt.¹⁵

Zusätzliche Kompensationsmaßnahmen, die Umstiegs- und Anpassungsalternativen für Haushalte aller Einkommensklassen ermöglichen, sind deswegen notwendig. Im Rahmen der FÖS/FEST-Studie erarbeitet und aus Sicht des vzbv besonders sinnvoll sind die Erhöhung der Infrastrukturausgaben und regulatorische Verbesserungen im Öffentlichen Verkehr (ÖV), die Reform der Entfernungspauschale durch die Einführung eines einkommensunabhängigen Mobilitätsgeldes sowie die Einführung einer Tauschprämie für den Kauf von Elektrorädern (bzw. Lastenrädern) und Elektroleichtfahrzeugen. Zusätzlich würden einkommensschwache Haushalte von einer Ausweitung der E-Kaufprämie auf ältere Gebrauchtwagen profitieren.

Von einer Verbesserung des ÖV würden prinzipiell alle Verbraucher:innen profitieren. Da jedoch insbesondere die unteren Einkommensklassen die öffentlichen Verkehrsmittel überdurchschnittlich nutzen, würde die Maßnahme dieser Gruppe besonders zugutekommen. Bei der derzeitigen Entfernungspauschale profitieren einkommensstarke Haushalte durch Berücksichtigung des individuellen Steuersatzes besonders stark. Durch den Wechsel zu einem einkommensunabhängigen Mobilitätsgeld erhalten alle Pendelnden den gleichen Betrag pro Entfernungskilometer, was die systematische Schlechterstellung von Geringverdienern beenden würde. Die Einführung eines Kaufzuschusses bzw. einer Tauschprämie für E-Bikes und Elektroleichtfahrzeuge kann insbesondere in den unteren Einkommensklassen für den Abbau (finanzieller) Hürden zur Nutzung alternativer Mobilitätsformen sorgen.

FORDERUNGEN DES VZBV

Der Öffentliche Personen(nah)verkehr muss ausgebaut und inklusive eines „Anschlusses Mobilität“¹⁶ realisiert werden.

Ein einkommensunabhängiges Mobilitätsgeld muss anstelle der Entfernungspauschale eingeführt werden.

Eine Kauf- bzw. Tauschprämie für E-Bikes, Lastenräder und Elektroleichtfahrzeuge sollte gewährt werden, um einen Anreiz zum Umstieg zu schaffen.

Die Infrastruktur für Elektromobilität und Fahrräder muss ausgebaut werden.

Eine Mobilprämie für die, die ihr Auto mit anderen teilen oder ohne Auto leben, dafür aber das Fahrrad, den Öffentlichen Nahverkehr oder Carsharing-Angebote nutzen, muss aufgesetzt werden.

Verbraucher:innen brauchen objektive und vergleichbare Angaben über den Gesundheitszustand der Batterien von Leichtfahrzeugen – wie E-Bikes – sowie von E-Autos, um die Gebrauchtwagenmärkte zu stärken.

Die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte für Pkw sollten verschärft werden, um Kraftstoffkosten zu reduzieren.

Ein neues Pkw-CO₂-Label muss beschlossen werden, das Verbraucher:innen verlässliche und einfach verständliche Informationen zum Kraftstoffverbrauch vor dem Kauf bietet.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Vgl. https://www.vzbv.de/sites/default/files/2021-05/Positionspapier_O%CC%88ffentlicher%20Verkehr_Verbandsthema_Anschluss%20Mobilit%C3%A4t.pdf

Ein ambitioniertes internationales Klimaschutzinstrument im Flugbereich sowie Maßnahmen zur Begrenzung von Kurzstreckenflügen müssen eingeführt werden.

2. DIE SITUATION IN DER EUROPÄISCHEN UNION (EU)

Im Rahmen des European Green Deal sollen die Treibhausgasemissionen der 27 EU-Mitgliedstaaten bis 2030 um mindestens 55 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 gesenkt werden (das aktuell gültige Ziel liegt bei 40 Prozent bis 2030). Erste Gesetzgebungsvorschläge um dieses Ziel zu erreichen, hat die Europäische Kommission am 14. Juli 2021 veröffentlicht.

Die Anhebung des EU-Klimaziels erfordert stärkere Treibhausgasemissionsminderungen in allen Sektoren – Strom, Gebäude, Verkehr, Industrie und Landwirtschaft – sowie eine Anpassung der bestehenden Klimainstrumente der EU. Dazu gehört unter anderem das EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS) für die Industrie und die Stromerzeugung. Seit der Reform des EU-EHS im Jahr 2018 sind die Zertifikatspreise auf ein Niveau gestiegen, die einen spürbaren Brennstoffwechsel von Kohle hin zu Gas im Strommarkt und damit verbundene Emissionsminderungen bewirkten.¹⁷

2.1 EU-Emissionshandel für den Straßenverkehr und Gebäude

Am 14. Juli 2021 hat die Europäische Kommission ein zweites zusätzliches EU-EHS für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude vorgeschlagen. Davon wären die Verbraucher:innen direkt betroffen, weil damit auf EU-Ebene eine CO₂-Bepreisung auf Heiz- und Kraftstoffe eingeführt würde. Das System soll 2026 starten. Die Höhe des Startpreises für die Zertifikate ist noch offen. Der überwiegende Teil der Einnahmen aus dem neuen Emissionshandel soll für klima- und energiebezogene Maßnahmen auf nationalstaatlicher Ebene zweckgebunden sein und entweder direkt an die mitgliedstaatlichen Haushalte gehen oder über einen neuen Klimasozialfonds umverteilt werden. Allerdings ist ein Teil der Einnahmen direkt für den Innovationsfonds¹⁸ der EU eingeplant, der Industrieprojekte (bspw. Kohlestoffabscheidung- und Speicherung) fördern soll. Ein weiterer Teil der Einnahmen soll als EU-Eigenmittel deklariert werden und an den allgemeinen EU-Haushalt gehen. Weitere Einnahmen sollen für den Modernisierungsfonds¹⁹ verwendet werden, aus dem Klima-, Energie- und Sozialmaßnahmen in ärmeren EU-Mitgliedstaaten finanziert werden sollen. Auch der Klimasozialfonds sieht eine Umverteilung der Einnahmen von reicheren Mitgliedstaaten an ärmere Mitgliedstaaten vor. Welches Land wie viel Geld erhält, wird durch einen Verteilungsschlüssel festgelegt, der sich nach dem Anteil der Bürger richtet, die die Unterstützung besonders dringend brauchen.

Der vzbv unterstützt Maßnahmen, die dazu dienen, das EU-Klimaziel und die nationalen Treibhausgasemissionsminderungsziele effizient und kostengünstig zu erreichen.

¹⁷ Vgl. Edenhofer et. al., 2021.

https://www.google.de/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjBz82S8N3yAhUhg_OHHRa-AhwQFnoECACQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.bruegel.org%2F2021%2F03%2Fa-whole-economy-carbon-price-for-europe-and-how-to-get-there%2F&usg=AOvVaw10r9recmfWU103uLcyCZr5

¹⁸ European Commission, Innovation Fund: https://ec.europa.eu/clima/policies/innovation-fund_en, 06.08.2021

¹⁹ European Commission, Modernisation Fund: https://ec.europa.eu/clima/policies/budget/modernisation-fund_en, 06.08.2021

Eine erste Einschätzung des Potsdam Institut für Klimafolgenforschung kommt zum Ergebnis, dass eine EU-weite CO₂-Bepreisung für Wärme und Verkehr deutsche private Haushalte deutlich weniger als die CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene kosten könnte, da die Vermeidungskosten für eine Tonne CO₂ in vielen Ländern der EU niedriger sind als in Deutschland.²⁰ So könnten deutsche Verbraucher:innen, die im Jahr 2026 einen nationalen CO₂-Preis von 55-65 Euro zu erwarten haben, möglicherweise von einem niedrigeren EU-weiten CO₂-Preis profitieren, wenn dafür das deutsche BEHG abgeschafft würde. Dies wäre angesichts hoher Energiekosten für deutsche Haushalte wünschenswert.

Dennoch muss aus Sicht des vzbv auch in einem europäisierten Emissionshandel für den Verkehrs- und Gebäudesektor die vollständige Rückerstattung der Einnahmen an die privaten Verbraucher:innen sichergestellt werden. Die Bundesregierung muss den Spielraum für die Mittelverwendung aus den Einnahmen des EU-EHS so gestalten, dass private Haushalte an anderer Stelle spürbar entlastet werden. Dies könnte zum einen durch soziale Maßnahmen und Direktzahlungen an die privaten Haushalte, zum anderen durch die Senkung des deutschen Haushaltsstrompreises gelöst werden.

Der EU-weite CO₂-Preis muss auf einem sozial verträglichen und gleichzeitig signalgebenden, klimawirksamen Niveau stabilisiert werden. Eine Festlegung der Höhe des CO₂-Preises für längere Zeiträume ist für private Verbraucher:innen wichtig, damit sie Entscheidungen, die mit hohen Kosten verbunden sind, z. B. die Anschaffung einer neuen Heizung oder eines neuen Autos, ausreichend im Voraus planen können.

Mit Blick auf die Rückerstattung der Einnahmen an die Gruppe der privaten Haushalte erhalten die EU-Mitgliedstaaten jedoch zu vage Vorgaben, wodurch eine Erstattung an private Verbraucher:innen vom guten Willen der Mitgliedstaaten abhängig wird.

Zudem kritisiert der vzbv am Vorschlag der Europäischen Kommission, dass es keine „Additionalitätsvorgaben“ bei der Mittelverwendung gibt. Die Einnahmen sollen für die Finanzierung von bereits laufenden Klimaschutzmaßnahmen bzw. sozialen Programmen verwendet werden dürfen, die die Mitgliedstaaten sowieso hätten durchführen müssen. Mithilfe der neuen Einnahmequelle der CO₂-Bepreisung Programme zu finanzieren, die die Mitgliedstaaten bereits in der Vergangenheit aufgelegt haben, bringt für das Klima keinen Zusatznutzen. In diesem Sinne erweckt der EU-weite CO₂-Preis den Anschein, dass es sich damit vorrangig um eine neue Einnahmequelle handelt, statt um ein klimawirksames Instrument.

Um die Klimaziele zu erreichen, müssen neben einer Rückerstattung des CO₂-Preises an die privaten Verbraucher:innen ergänzende politische Klimaschutzmaßnahmen insbesondere auch in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr weiterentwickelt oder eingeführt werden, um Investitionen und Innovationen in Klimaschutz auszulösen. Das marktwirtschaftliche Instrument des EU-EHS muss von ordnungsrechtlichen Maßnahmen zur umwelt- und klimaschützenden Transformation der europäischen Wirtschaft begleitet bleiben. Dazu gehören u.a. die CO₂-Flottengrenzwerte und das Auslaufen der Neuzulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotoren, eine reformierte Ökodesignrichtlinie mit Vorgaben für die Energie- und Ressourceneffizienz von Verbrauchsartikeln sowie die EU-Verordnung zur Lastenteilung, die den Mitgliedstaaten individuelle Treibhausgasemissionsminderungsziele für einzelne Sektoren setzt.

²⁰ Vgl. Pahle: CO₂-Bepreisung auf EU-Ebene, Vortrag, vzbv, 07.07.2021.

FORDERUNGEN DES VZBV

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) sollte zum Startzeitpunkt des neuen EU-EHS abgeschafft werden. Der europäische CO₂-Preis sollte aufgrund geringerer europäischer CO₂-Vermeidungskosten unterhalb des deutschen Preises liegen, um die europäischen Skaleneffekte verbraucherfreundlich zu nutzen.

Die Einnahmen aus den neuen EU-EHS sollten vollständig der Gruppe der privaten Verbraucher:innen zu Gute kommen. Die Bundesregierung muss dies auf nationaler Ebene durch geeignete Maßnahmen wie soziale Maßnahmen im Energiekostenbereich, Direktzahlungen an die Bürger und die Senkung des Strompreises sicherstellen.

Der CO₂-Preis für Verbraucher:innen sollte über längere Zeit stabil sein.

Um die Finanzierung von Maßnahmen zu verhindern, die von den Mitgliedstaaten sowieso bereits durchgeführt werden und stattdessen zusätzliche Klima- und Sozialmaßnahmen anzuregen, sollte der Artikel 1 (21) des EHS-Vorschlags dahingehend modifiziert werden, dass der dritte Paragraph des neueinzuführenden Artikels 30d (5) (b) gestrichen wird.

Neben einer CO₂-Bepreisung sind ordnungsrechtliche Maßnahmen unerlässlich, um die Rahmenbedingungen zu schaffen, innerhalb derer Verbraucher:innen nachhaltige Konsumententscheidungen treffen können.

2.2 CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM²¹)

Eine Erhöhung des Ambitionsniveaus der CO₂-Reduktion in der EU im Rahmen des European Green Deal bringt das Risiko mit sich, dass emissionsintensive Industriezweige ihre Aktivitäten in Weltregionen mit weniger strikten Klimaregeln verlagern („carbon leakage“). Für Verbraucher:innen würde es dadurch schwerer, nachhaltige Konsumententscheidungen zu treffen, da man einem Produkt nicht ansieht, wieviel CO₂ bei der Herstellung freigesetzt wurde.

Am 14. Juli 2021 hat die Europäische Kommission einen Verordnungsvorschlag zur Einführung eines CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) vorgelegt. Waren, die in die EU importiert werden, sollen einen CO₂-Preis zugeordnet bekommen. Im Vorschlag erfasst werden zunächst Warengruppen aus den Sektoren Zement, Strom, Düngemittel, Eisen und Stahl sowie Aluminium. Importeure müssen CBAM-Zertifikate erwerben, um ihren jährlichen Importbedarf im Voraus zu decken. Ein Zertifikat entspricht einer Tonne eingebettetem CO₂ und entspricht dem durchschnittlichen Wochenpreis für eine Tonne CO₂ im Rahmen des EU-EHS.

Aus Sicht des vzbv kann der CBAM ein sinnvolles Instrument sein, um auch Importen einen CO₂-Preis aufzuerlegen, wie er sonst bei der Produktion derselben Güter innerhalb der EU erhoben würde. Der CBAM stellt daher eine Komponente einer umfassenden CO₂-Bepreisung dar. Herstellern außerhalb der EU würde ein Preissignal gesendet, was diese theoretisch zur CO₂-Vermeidung anreizt. Der Konsum dieser Produkte würde nachhaltiger.

Der vzbv besteht bei der Ausgestaltung des CBAM auf der Kompatibilität mit dem Welt handelsrecht, vor allem mit den Verträgen im Rahmen der Mitgliedschaft in der Welt handelsorganisation (WTO). Der CBAM muss daher klar als klimapolitische Maßnahme

²¹ Carbon Border Adjustment Mechanism

mit Lenkungswirkung hin zur CO₂-Vermeidung ausgestaltet werden und darf nicht als protektionistische Maßnahme dienen. Daher kritisiert der vzbv, dass für eine lange Übergangsperiode in der EU ansässige Produzenten weiterhin kostenlose CO₂-Zertifikate aus dem EU-EHS zugeteilt bekommen sollen. Diese kostenlose Zuteilung, aber auch andere Subventionen, die an die europäische Industrie empfängt, um Carbon Leakage zu vermeiden, müssen aus Sicht des vzbv gestoppt werden.

Für die EU und die Mitgliedstaaten werden durch den CBAM Einnahmen generiert. Die Importeure von Zement, Eisen, Stahl etc. zahlen dabei zunächst den CO₂-Preis, können diesen aber auf den Produktpreis aufschlagen und so indirekt an die Verbraucher:innen weiterreichen. Es ist also der Käufer eines Autos (Aluminium, Stahl) oder eines neugebauten Hauses (Zement, Stahl), der den CO₂-Preis letztlich zahlt. Die Verwendung der Einnahmen aus dem CBAM wird im Verordnungsvorschlag nicht geklärt. Es wird erwartet, dass die Europäische Kommission vorschlagen wird, die Einnahmen für den allgemeinen EU-Haushalt zu verwenden. Da es für private Haushalte aber zu Teuerungen kommen kann, fordert der vzbv, dass die Einnahmen des CBAM zur Entlastung der Gruppe der privaten Verbraucher:innen an anderer Stelle genutzt werden. Negative Effekte auf die Kaufkraft von Verbraucher:innen müssen ausgeglichen werden.

FORDERUNGEN DES VZBV

Der vzbv begrüßt, dass der CBAM Anreize für Industrieteilnehmer der umfassten Sektoren reduziert, ihre CO₂-intensive Produktion zur Vermeidung von Klimakosten in Drittstaaten zu verlagern. Dadurch werden importierte Produkte für Verbraucher:innen nachhaltiger.

Der CBAM muss WTO-kompatibel ausgestaltet werden. Industriesubventionen zur Vermeidung von Carbon Leakage müssen abgeschafft werden.

Die Einnahmen aus dem CBAM müssen für die Entlastung der Gruppe der privaten Verbraucher:innen genutzt werden, da sich eingeführte Waren verteuern können.

2.3 Die Energiebesteuerungsrichtlinie

Am 14. Juli 2021 hat die Europäische Kommission auch einen Vorschlag zur Reform der EU-Energiebesteuerungsrichtlinie vorgelegt. Anders als noch 2011²² hat die Europäische Kommission dieses Mal keinen CO₂-Preis vorgeschlagen. Stattdessen möchte sie die Energiesteuern am Energiegehalt von Energieträgern ausrichten, schlägt dafür Mindestsätze vor und würde energiereiche (fossile) Energieträger damit stärker besteuern. Indem einige Besteuerungsausnahmen der alten Energiebesteuerungsrichtlinie abgeschafft werden, stärkt sie die Wettbewerbsbedingungen zwischen den Energieträgern. Die gleichförmige Besteuerung anhand des Energiegehalts mit den angedachten Mindestsätzen würde beispielsweise Strom gegenüber fossilen Brennstoffen bei der Wärmebereitstellung attraktiver machen. Auch die E-Mobilität könnte von der Abschaffung des Dieselprivilegs profitieren und eine Besteuerung von Kerosin im Flugverkehr könnte Bahnfahrten preislich attraktiver machen. Das EU-EHS würde mit seinem CO₂-

²² 2011 hat die Europäische Kommission zuletzt mit einem Vorschlag versucht, die seit 2003 nicht mehr reformierte EU-Energiebesteuerungsrichtlinie zu aktualisieren. Der Vorschlag scheiterte jedoch an der erforderlichen Einstimmigkeit im Rat der Minister der EU.

Preissignale die Sektorkopplung und den Ausbau der erneuerbaren Energien im Stromsektor verstärken. Sie komplementiert damit die CO₂-Bepreisung im Rahmen des EU-EHS²³, indem sie den Wechsel hin zu nachhaltigen Energieträgern begünstigt.

²³ Das EU-EHS mit seinen separaten Komponenten EU-EHS für Industrie und Energiewirtschaft, EU-EHS für Straßenverkehr und Gebäude und CBAM