

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)183-C
zum Fachgespräch am 03.04.2019
01.04.2019



Stellungnahme
zur öffentlichen Beratung des
Ausschusses für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit des
Deutschen Bundestages
zum Thema CO₂-Bepreisung
am 3. April 2019

Ulf Sieberg
Leiter Büro Berlin
CO₂ Abgabe e.V.
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de
www.co2abgabe.de

Berlin, den 29. März 2019

Inhaltsverzeichnis

1 ZUSAMMENFASSUNG	4
2 EINLEITUNG	5
3 LENKUNGSWIRKUNG	5
3.1 Warum ist eine CO ₂ -Bepreisung so wichtig?	5
3.2 Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine CO ₂ -Bepreisung eine optimale Lenkungswirkung entfalten kann?	5
3.3 Warum muss eine CO ₂ -Bepreisung für alle Sektoren ohne Ausnahmen gelten?	6
3.4 Auf welchem Niveau sollte eine CO ₂ -Bepreisung einsetzen und wie sollte sich der Anstiegspfad entwickeln?	7
3.5 Welche konkrete Lenkungswirkung kann mit einer wirksamen CO ₂ -Bepreisung verbunden sein?	7
3.5 Kann es eine CO ₂ -Preisung allein richten?	8
4 WIRTSCHAFTLICHKEIT	8
4.1 Warum ist eine CO ₂ -Bepreisung für die Wirtschaftlichkeit so wichtig?	8
4.2 Wie kann eine CO ₂ -Bepreisung Bürokratie abbauen und damit die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in emissionsmindernde Maßnahmen erhöhen?	8
4.3 Wie stehen u.a. Finanzwirtschaft, Unternehmen und das Weltwirtschaftsforum zu einer CO ₂ -Bepreisung?	9
4.3 Wie kann eine CO ₂ -Bepreisung den Bundeshaushalt entlasten?	9
4.4 Wie wirkt sich eine CO ₂ -Bepreisung auf den großen Teil der Unternehmen aus?	10
4.5 Sollen sich CO ₂ -intensive Unternehmen von der CO ₂ -Bepreisung befreien lassen können?	10
4.6 Stellt eine CO ₂ -Bepreisung eine unzumutbare Belastung für die hoch-energieintensive Industrie dar?	10
4.7 Wie wird verhindert, das Unternehmen, Investitionen und Emissionen aus Deutschland abwandern?	11
4.8 Wie wird berücksichtigt, dass CO ₂ -intensive Unternehmen bereits am europäischen Emissionshandel teilnehmen?	11

4.9 Warum ist ein Preis über alle Sektoren für die Lenkungswirkung so wichtig?	11
4.10 Warum ist der europäische Emissionshandel kein Garant für eine ausreichende Lenkungswirkung?	12
5 SOZIALE AKZEPTANZ	12
5.1 Wie bewertet die Bevölkerung eine CO ₂ -Bepreisung?	12
5.2 Wie kann eine CO ₂ -Bepreisung Haushalte entlasten?	12
5.3 Wie kann eine CO ₂ -Bepreisung Pendelnde entlasten?	13
5.4 Wie können Pendelnde mit niedrigem Einkommen entlastet werden?	14
5.5 Wie werden durch eine CO ₂ -Bepreisung Hartz IV- und Transfergeldempfänger entlastet?	14
5.6 Wie kann die Akzeptanz auch in mittleren Einkommensklassen durch Begleitmaßnahmen gesteigert werden?	14
6 WECHSELWIRKUNGEN MIT DEM BESTEHENDEN STEUER- UND ABGABENSYSTEM	15
6.1 Was ist unter CO ₂ -Abgabe zu verstehen?	15
6.2 Dürfen Steuern mit einer Zweckbindung versehen werden?	15
6.3 Wie kann die Umsetzung eines wirksamen CO ₂ -Preises in nationales Recht gelingen?	16
6.4 Was ist die CO ₂ -Abgabe im Vergleich zur Kernbrennstoffsteuer?	16
6.5 Soll das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWK-G) mit Einführung der CO ₂ -Abgabe abgeschafft werden?	16
7 WECHSELWIRKUNG MIT DEM EUROPÄISCHEN KLIMARECHTSRAHMEN	17
7.1 Verstößt die CO ₂ -Abgabe im o.g. Sinne gegen europäisches Recht?	17
7.2 Ist die CO ₂ -Abgabe mit dem EU-Verbrauchssteuersystem konform?	17
8 WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN	18
9 VERÖFFENTLICHUNGEN DES CO₂ ABGABE E.V.	18
10 ANSPRECHPARTNER	18

1 Zusammenfassung

1. Der Deutsche Bundestag sollte die Bundesregierung auffordern, alle Vorschläge einer Reform staatlich induzierter Preisbestandteile in Verbindung mit einer Bepreisung von Treibhausgasemissionen konzept- und ergebnisoffen bis zum Ende des Jahres zu prüfen und zu diskutieren.

2. Ökonomische Szenarien [[BDI 2018](#)] zeigen am Beispiel Deutschlands, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Energiewende umso höher ausfallen, je länger wir damit warten, einen Preis für Treibhausgase (CO₂-Preis) einzuführen um die Folgen des Klimawandels zu mildern. Der Preis muss dabei die Größenordnung der Schadenskosten [[UBA 2018](#)] widerspiegeln.

3. Eine nationale CO₂-Bepreisung legt den Grundstein für Investitionen in eine kohlenstoffarme Infrastruktur, Technologien und Produkte die dafür sorgen, dass Treibhausgase dort reduziert werden, wo dies besonders kosteneffizient möglich ist

4. Die Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung im Rahmen einer Energiesteuerreform stellt keine unzumutbare Belastung für die Industrie dar und kann die Energiewende sozial gerechter machen und die heutige soziale Schieflage der Energiewende (insb. die hohen Stromkosten) beseitigen helfen. Voraussetzungen dafür sind, dass

- Strom für Unternehmen und Haushalte, der zunehmend erneuerbar erzeugt wird, deutlich günstiger wird,
- die Kosten für Heizung und Kraftstoffe auf Basis fossiler, klimaschädlicher Energieträger dagegen steigen,
- die Bepreisung für alle Verbrauchenden ohne Ausnahmen gilt,
- möglichst viele bestehende Steuern und Umlagen durch das Aufkommen der CO₂-Bepreisung ersetzt werden sowie
- wirtschaftliche und soziale Härten vermieden und zielgerichtet gemildert werden.

5. Die Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung ist mit dem EU- und finanzverfassungsrechtlichen Rahmen kompatibel.

2 EINLEITUNG

Mit dem Abschlussbericht der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (Kohlekommission) vom 26. Januar 2019 gibt es eine weitere Empfehlung für die Bundesregierung, die Steuern, Abgaben, Entgelte und Umlagen im Energiebereich zu überarbeiten und die Einführung eines Preises auf Treibhausgase (CO₂-Bepreisung in CO₂-Äquivalenten/equivalent = CO_{2e}) über den Emissionshandel hinaus zu prüfen und umzusetzen, der sich an den Klimaschadenskosten orientiert [[UBA 2018](#)].

Die Kohlekommission folgt in diesen beiden Punkten den Empfehlungen zahlreicher Experten und Institutionen wie dem Bundesrechnungshof [[Rechnungshof 2018](#)], der Energiewende-Kommission [[Monitoring 2018](#)], der Expertenkommission Forschung und Innovation [[EFI 2019](#)] oder dem Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [[Jahresgutachten 2018/2019](#)], der Arbeitsgruppe des Bundesverkehrsministeriums sowie der von Ex-US-Notenbankchefin Janet Yellen angeführten Erklärung von 3.500 Ökonomen aus den USA [[Economists' Statement 2019](#)] und 23.000 Wissenschaftler der Scientists for future-Bewegung [[Scientists for future 2019](#)], die ebenfalls die Einführung einer einheitlichen CO₂-Bepreisung gefordert haben.

3 LENKUNGSWIRKUNG

3.1 Warum ist eine CO₂-Bepreisung so wichtig?

Mit einer EU- und finanzverfassungsrechtlich [[Wurster et a. 2017](#)] konformen Reform der Steuern und Umlagen im Energiebereich (vgl. [6](#) und [7](#)) kann die ökonomische Grundlage für Unternehmen und Haushalte gelegt werden, verantwortungsvoll und nachhaltig mit Energie umzugehen sowie Investitionen verstärkt in treibhausgasarme oder -senkende Technologien zu lenken [[CO₂ Abgabe e.V. 2017](#)]. Investitionen werden so durch wirksame Preise auf CO_{2e} mittel- und langfristig plan- und kalkulierbar. Sie legen den Grundstein für Investitionen in eine kohlenstoffarme Infrastruktur, Technologien und Produkte die dafür sorgen, dass CO_{2e} dort reduziert werden, wo dies besonders kosteneffizient möglich ist ([vgl. 4](#)).

3.2 Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein, damit eine CO₂-Bepreisung eine optimale Lenkungswirkung entfalten kann?

Entscheidende Kriterien für die Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung sind neben der Einbeziehung der Sektoren Strom, Wärme und Verkehr ohne Ausnahme das Preisniveau zu Beginn der Einführung und der Preisanstieg im

Zeitverlauf, die Höhe der erzielten Einnahmen sowie die Mittelverwendung und der Ausgleich sozialer und wirtschaftlicher Härten. Dabei gilt:

1. **Bemessungsgrundlage:** Je breiter die Bemessungsgrundlage der Erhebung ist bzw. je mehr Sektoren einbezogen werden, umso höhere Einnahmen und umso größere Entlastungswirkungen bei Haushalten und Unternehmen können durch die Verwendung der Mittel erzielt werden. ([vgl. 3.3](#))
2. **Preisniveau und Preisentwicklung:** Das anfängliche Preisniveau und die Preisentwicklung müssen ausreichend Anreize setzen, in klimafreundliche Technologien zu investieren, und einen angemessenen Beitrag zum Erreichen der Klimaziele leisten, ohne jedoch Strukturbrüche zu begünstigen. (vgl. [3.4](#) und [3.5](#))
3. **Mittelverwendung:** Die Mittelverwendung sollte wiederum vollständig zur Entlastung möglichst vieler Haushalte und Unternehmen eingesetzt werden (Klima-Dividende), um bestehende soziale Ungleichheiten zu mindern und neue zu verhindern. Durch eine Gegenfinanzierung bestehender Steuern und Umlagen wie der [EEG-Umlage](#), der [KWK-G-Umlage](#) sowie der Stromsteuer und den Energiesteuer auf Heizöl und Heizgas kann eine Entlastung für Unternehmen ([vgl. 4.4](#)) und Haushalte (vgl. [5.2](#), [5.3](#), [5.4](#) und [5.5](#)) für größtmögliche Entlastung und Bürokratieabbau ([vgl. 4.2](#)) sorgen.
4. **Aufkommensneutralität:** Insgesamt sollte eine Reform der Energiesteuern aufkommensneutral sein. Einkommensschwache Haushalte und im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen sollten einen Ausgleich erfahren. (vgl. [4.7](#) und [5](#))
5. **Ausnahmen:** Ausnahmen hingegen sollten gänzlich vermieden werden, um die Lenkungswirkung des Instrumentes nicht zu schmälern. (vgl. [3.3](#), [4.5](#) und [4.9](#))
6. **Härten:** Zudem müssen diejenigen Haushalte und Unternehmen dabei unterstützt werden, die keine und oder nur in geringem Umfang Investitionen in CO₂-arme oder -senkende Technologien leisten können bzw. diejenigen, die sehr teure Maßnahmen ergreifen müssen. Gleiches gilt für die Verlagerung von CO_{2e} ins Ausland, weil dadurch für den Klimaschutz nichts gewonnen würde. (vgl. [4.7](#) und [4.8](#))

3.3 Warum muss eine CO₂-Bepreisung für alle Sektoren ohne Ausnahmen gelten?

Ein CO₂-Preis über die Sektoren Strom, Wärme und Verkehr ohne Ausnahme bietet die breiteste Bemessungsgrundlage, schafft gleiche und faire Wettbewerbsbedingungen zwischen und innerhalb der Verbrauchsgruppen und den Sektoren, sorgt damit für Sektorenkopplung und Technologieoffenheit, kann

aufkommensneutral sein und erhält die Lenkungswirkung, in dem er für alle gleichermaßen gilt. Jede Ausnahme geht zu Lasten der Lenkungswirkung und erhöht den bürokratischen Aufwand ([vgl. 4.2](#)) und sollte daher vermieden werden. Darüber hinaus kann eine wirksame CO₂-Bepreisung über alle Sektoren ohne Ausnahmen für die größtmögliche soziale Entlastungswirkung führen ([vgl. 5](#)), ohne dass Arbeitsplätze, Investitionen und Emissionen aus Deutschland abwandern ([vgl. 4.7](#)).

3.4 Auf welchem Niveau sollte eine CO₂-Bepreisung einsetzen und wie sollte sich der Anstiegspfad entwickeln?

Der CO₂ Abgabe e.V. schlägt einen Einstiegspreis von 40 Euro je Tonne CO_{2e} über die Sektoren Strom (als Mindestpreis im Emissionshandelssystem), Wärme (im Rahmen des Energiesteuerrechts) und Verkehr (zusätzlich zu den bisherigen Verkehrsabgaben auf Kraftstoffe, Kraftfahrzeuge und Straßennutzung) ohne Ausnahme vor, der jährlich um fünf Euro je Tonne ansteigt [[CO₂ Abgabe e.V. 2017](#)]. Je später der Einstieg erfolgt, umso höher sollte das Ausgangsniveau sein bzw. desto höher muss der jährliche Anstiegspfad ausfallen. Da entsprechend der Klimaschutzziele die energiebedingten CO_{2e} abnehmen, muss der CO₂-Preis kontinuierlich steigen, um über einen festzulegenden Zeitraum ein ausreichendes Aufkommen zu erzielen. Nur so kann die erwünschte Lenkungswirkung ausreichend lang aufrecht erhalten bleiben.

3.5 Welche konkrete Lenkungswirkung kann mit einer wirksamen CO₂-Bepreisung verbunden sein?

Den Einnahme- und Wirkungsszenarien aus der vom CO₂ Abgabe e.V. vorgeschlagenen CO₂-Abgabe liegt ein Energieszenario [[Nitsch 2017](#)] zugrunde, dass die nationalen Ziele der Bundesregierung und des Klimaschutzabkommens von Paris bis 2050 die Treibhausgasemissionen um 95% gegenüber 1990 zu reduzieren, erfüllt.

Der jährliche Preisanstieg um fünf Euro pro Tonne CO₂ auf bis zu 190 Euro der heute schon bestehenden Schadenskosten des Klimawandels ermöglicht Haushalten und Unternehmen Planbarkeit und Sicherheit, indem künftige Investitionen an der Einsparung von CO₂ orientiert und mögliche Abgabenbelastungen kalkulierbar werden. Der Preisanstieg garantiert zudem, dass trotz der stetigen Abnahme der energiebedingten CO_{2e} die erwünschte Lenkungswirkung der CO₂-Bepreisung ausreichend lang aufrechterhalten bleibt. Mittelfristig würde aufgrund der abnehmenden CO_{2e} auch die Belastung für alle Verbrauchenden sinken.

Der Preiseinstieg und der jährliche Preisanstieg würden über die Zeit Investitionen in die notwendigen Maßnahmen zur Treibhausgaseinsparung, die im Energieszenario hinterlegt sind, anreizen, wie z.B. u.a. Speichertechnologien,

den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur auf Basis von Biogas, Wasserstoff und Elektromobilität sowie die verstärkte Dekarbonisierung des Stromsektors. Gleichzeitig würden mit einer wirksamen CO₂-Bepreisung bestehende (Investitions-)Hemmnisse abgebaut, gerade auch durch den Wegfall von Ausnahmen und Meldepflichten ([vgl. 4.2](#)), die bislang den Ausbau von Technologie wie den KWK-Ausbau, die Nutzung von Eigenstrom u.v.m. behindern.

3.5 Kann es eine CO₂-Preisung allein richten?

Die CO₂-Bepreisung ist kein Allheilmittel, aber die ökonomische Grundlage jeder glaubwürdigen und gerechten Klimaschutzstrategie. Dies wurde jüngst eindrucksvoll durch die Verleihung des Wirtschaftsnobelpreises 2018 an den Ökonomen William Nordhaus für sein bereits 1992 verfasstes Konzept zur CO₂-Bepreisung unterstrichen [[Nordhaus 1992](#)]. Mit einem Preis auf CO_{2e} wird ein Sparwettbewerb auf Angebots- und Nachfrageseite für CO_{2e}-emissionsarme und -einsparende Produkte eröffnet. Vom Auto bis hin zur Wohnung wird die Entwicklung und Nachfrage nach klimafreundlichen Produkten zum Wettbewerbs-, Energiekosten- und Abgabensparvorteil. ([vgl. 5.6](#))

4 WIRTSCHAFTLICHKEIT

4.1 Warum ist eine CO₂-Bepreisung für die Wirtschaftlichkeit so wichtig? ([vgl. 3.1](#))

4.2 Wie kann eine CO₂-Bepreisung Bürokratie abbauen und damit die Wirtschaftlichkeit von Investitionen in emissionsmindernde Maßnahmen erhöhen?

Um in allen Sektoren verstärkt Investitionen in den Ausbau der erneuerbaren Energien und in Energieeffizienz zu lenken müssen die gesetzlichen Regelungen, Ausnahmen und Meldepflichten vereinfacht und reduziert werden. Sinnvoll ausgestaltet, können mit einer Reform der Energiesteuern und -umlagen viele der bestehenden Ausnahmeregelungen und Meldepflichten entfallen und so die Energiewende beschleunigen. Damit können Hemmnisse gesenkt, Investitionen in klimafreundliche Wertschöpfung angereizt und zusätzliche Innovationen angeregt werden. Der Abbau von Bürokratie erhöht die Wirtschaftlichkeit und löst erst so die notwendigen Investitionen und Innovationen im verstärkten Umfang aus, die zu Kostendegression bei CO_{2e}-armen und -mindernden Technologien führen und die Ziele erreichbar machen.

4.3 Wie stehen u.a. Finanzwirtschaft, Unternehmen und das Weltwirtschaftsforum zu einer CO₂-Bepreisung?

Die Finanzwirtschaft hat sich anlässlich der UN-Klimakonferenz im polnischen Katowice deutlich zu Wort gemeldet. So bekräftigen [415 Großbanken, Pensionsfonds, Lebensversicherer, Vermögensverwalter](#) „die Notwendigkeit, dass die Regierungen stabile, verlässliche und wirtschaftlich sinnvolle CO₂-Preise anbieten, um Investitionen entsprechend dem Ausmaß des Klimawandels umzuleiten“.

Viele Unternehmen wie die BASF, die Metro oder Siemens rechnen mittlerweile mit CO₂-Schattenpreisen. D.h., sie treffen ihre Investitionsentscheidungen auch anhand eines internen Preises auf CO₂. Volkswagen hat angekündigt einen Preis von 100 Euro je Tonne einzuführen. So nehmen diese Unternehmen im Kleinen bereits vorweg, was auf nationaler Ebene folgen soll. Von der Notwendigkeit einer CO₂-Bepreisung sind zunehmend mehr Unternehmen überzeugt [[Unternehmensklärung 2018](#)].

Zahlreiche ökonomische Rechnungen kommen zum Ergebnis, dass eine ungebremste Erderhitzung wesentlich teurer würde als die Kosten für die Maßnahmen, um sie zu begrenzen. Viele Experten warnen darüber hinaus, dass die üblichen Modelle die Risiken des Klimawandels noch „krass unterschätzen“ [[Stern 2013](#)]. Ökonomische Szenarien [[BDI 2018](#)] zeigen am Beispiel Deutschlands, dass die gesamtwirtschaftlichen Kosten einer Energiewende umso höher ausfallen, je länger wir damit warten, einen CO₂-Preis einzuführen, um die Folgen des Klimawandels zu mildern. Der [Global Risks Reports 2019](#) des Weltwirtschaftsforums macht einmal mehr deutlich, dass ein „Scheitern von Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel“ zu den größten Risiken auch für die Weltwirtschaft gehört.

4.3 Wie kann eine CO₂-Bepreisung den Bundeshaushalt entlasten?

Erstmals hat das Bundesfinanzministerium in seiner mittelfristigen Finanzplanung den „Ankauf von Emissionsrechten nach EU-Lastenteilungsentscheidung“ für die Jahre 2020 bis 2022 in Höhe von 300 Millionen Euro vorgesehen. Verfehlt die Bundesrepublik Deutschland auch nach 2020 die Ziele, könnten nach [EU-Lastenteilungsverordnung \(Effort-Sharing-Richtlinie\)](#) und Berechnungen des [[Öko-Institut 2018](#); [Agora 2018](#)] durch den Ankauf von Emissionsrechten aus anderen Ländern Kosten in Höhe von bis zu 60 Milliarden Euro entstehen. Eine CO₂-Bepreisung kann maßgeblich dazu beitragen, Investitionen in Deutschland zu halten, die Klimaschutzziele zu erreichen und die Risiken für den Bundeshaushalt gering zu halten.

4.4 Wie wirkt sich eine CO₂-Bepreisung auf den großen Teil der Unternehmen aus?

Eine wirksame CO₂-Bepreisung würde über 90 Prozent der Unternehmen, vor allem große Teile des verarbeitenden Gewerbes und damit des Mittelstandes mit den meisten Arbeitsplätzen in Deutschland, zunächst entlasten. Für rund 80 Prozent der Wertschöpfung des verarbeitenden Gewerbes wie u.a. Maschinenbau, Textilien oder Lebensmittel würde sich eine CO₂-Bepreisung sogar überwiegend entlastend auswirken. Grund für die Entlastung ist die deutliche Verringerung des Strompreises (vgl. [3.2](#) und [5.2](#)), die höheren CO₂-Preisen für Wärme und Transport gegenüberstehen. [[Nitsch 2018](#)]

4.5 Sollen sich CO₂-intensive Unternehmen von der CO₂-Bepreisung befreien lassen können?

Nein, und zwar um die Lenkungswirkung des Instrumentes ([vgl. 3](#)) nicht zu schmälern, da gerade diese Unternehmen finanzielle Anreize benötigen, um in CO₂-arme und -mindernde Technik zu investieren. Die Produktion emissionsintensiver Grundstoffe wie z.B. Stahl, Kupfer, Aluminium, Zement, Chemie und Raffinerieprodukte sind für einen Großteil der CO₂-Emissionen der europäischen Industrie verantwortlich. Tatsächliche finanzielle Anreize für die fossile Grundstoffindustrie sind bisher auch nach 2025 durch kostenlos ausgegebene Zertifikate und die Strompreiskompensation im Rahmen des ETS nicht absehbar ([vgl. 4.10](#)). Darüber hinaus sind die Effizienzgewinne mit CO₂-Vermeidungskosten von kleiner 50 Euro pro Tonne CO_{2e} im Bereich der Grundstoffindustrie zwar vorhanden aber mengenmäßig begrenzt. Es muss daher bereits in den nächsten Jahren im Bereich der Grundstoffindustrie ein wirksames ökonomisches Instrument eingeführt werden, dass in diesem Bereich Investitionen in emissionsärmere oder -freie Produktionsprozesse auslöst. Bei einer weitgehenden Dekarbonisierung der Grundstoffindustrie ist bei einigen Prozessen mit CO₂-Vermeidungskosten von bis zu 400 Euro je Tonne CO_{2e} zu rechnen (z.B. durch Einsatz regenerativ erzeugten Wasserstoffes bei der Stahlherstellung). Daher müssen hoch-energieintensive Unternehmen finanziell bei der Bewältigung der Dekarbonisierung unterstützt werden ([vgl. 4.7](#) und [vgl. 4.8](#)).

4.6 Stellt eine CO₂-Bepreisung eine unzumutbare Belastung für die hoch-energieintensive Industrie dar?

Der Umbau des Energiesteuersystems kann ohne die Abwanderung von Teilen der Industrie sowie die Verlagerung von Treibhausgasen in andere Länder gelingen. Die energieintensive Industrie würde mit etwa drei Milliarden Euro pro Jahr mehr an den Klimaschadenskosten aus der Verbrennung fossiler Energien beteiligt. Dies wäre angesichts der derzeitigen Ausnahmeregelungen der

Industrie in Höhe von etwa zehn Milliarden Euro vertretbar. Der aus Klimaschutzsicht erforderliche Einstieg in eine CO₂-Bepreisung stellt in der Gesamtbetrachtung für die Industrie damit keine unzumutbare Belastung dar. Von den finanziellen Auswirkungen wären nur wenige Prozesse zur Produktion der Grundstoffe wie Zement, Stahl, Aluminium sowie der Petrochemie betroffen ([vgl. 4.5](#)). Diese stehen auch weltweit für rund ein Viertel der globalen CO₂-Emissionen. Gleichzeitig sollten hoch-energieintensive Unternehmen finanziell bei der Bewältigung der Dekarbonisierung unterstützt werden ([vgl. 4.7](#)). [[Nitsch 2018](#)]

4.7 Wie wird verhindert, das Unternehmen, Investitionen und Emissionen aus Deutschland abwandern?

Unzumutbare Härten für einige wenige Unternehmen vor allem aus den Bereichen Erdölverarbeitung, Alu, Chemie, Stahl und Zement ([vgl. 4.5](#)) sollten auch weiterhin gemindert werden, um die Abwanderung von Arbeitsplätzen, Investitionen und Emissionen zu verhindern. Dafür bieten sich eine Konsumabgabe [[Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung 2017](#)], ein Grenzsteuerausgleich oder eine Finanzierung aus dem Bundeshaushalt, wie sie das von CDU, FDP und Bündnis 90/Die Grünen regierte Land Schleswig-Holstein in einem Entschließungsantrag des Bundesrates fordert [[BR-Drucksache 47/19](#)], an ([vgl. 4.6](#)).

4.8 Wie wird berücksichtigt, dass CO₂-intensive Unternehmen bereits am europäischen Emissionshandel teilnehmen?

Große CO₂-intensive Unternehmen nehmen am Emissionshandel teil. Sie werden um den Betrag von der CO₂-Abgabe befreit, der ihnen durch den Emissionshandel entsteht.

4.9 Warum ist ein Preis über alle Sektoren für die Lenkungswirkung so wichtig?

Fachlich haben alle maßgeblichen Wissenschaftler ([vgl. 2](#)), welche die Bundesregierung beraten, zu einer einheitlichen CO₂-Bepreisung über alle Sektoren (Strom, Wärme, Verkehr) geraten. Und dafür gibt es gute Gründe. Beispiel: Jede PV-Anlage und jede BHKW-Anlage, die gebaut wird und Strom erzeugt, und auch jede Investition in Stromsparen führt dazu, dass Investitionen in den Klimaschutz die ETS-Preise niedrig halten ([vgl. 4.10](#)). So führen Stromeinsparungen oder Energieerzeugung z.B. im Gebäudebereich ohne Mindestpreis dazu, dass im Strom- und Industriesektor weiter emittiert werden kann. Unterschiedliche Preise in unterschiedlichen Bereichen haben also erhebliche Fehlwirkungen zur Folge. ([vgl. 3.3](#))

4.10 Warum ist der europäische Emissionshandel kein Garant für eine ausreichende Lenkungswirkung?

Der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung verweist in seinem [Jahresgutachten 2018/2019](#) auf die von Cramton [[Cramton et al. 2017](#)] herausgegebene Studie, die zum Ergebnis kommt, dass mengenbasierte Preisinstrumente, wie der ETS, trotz aller Hoffnungen, die man in sie gesetzt hat, wiederholt gescheitert sind. Bei näherer Analyse zeigt sich, dass an der ausreichenden Wirksamkeit des ETS trotz seiner jüngsten Reform erhebliche Zweifel angebracht sind. Das liegt neben der Tatsache, dass nur 50 Prozent der Emissionen von ihm erfasst werden an den deutlich zu wenig ambitionierten Reduktionszielen, ungerechtfertigten Gewinnen ("Windfall Profits") energieintensiver Industrie durch den Verkauf von kostenlos zugeteilten Verschmutzungsrechten sowie fehlender Planungssicherheit durch volatile Preise. Zudem hat Deutschland lediglich acht Prozent zur Emissionsreduktion in der EU beigetragen. Im Vergleich hat Großbritannien 43 Prozent Emissionsreduktion erbracht, große Teile davon durch einen 2014 eingeführten CO₂-Mindespreis im Stromsektor. An der mangelnden Wirksamkeit kann auch die Reform des ETS nichts ändern, da die Emissionsrechtezuweisung mit 2,2 Prozent gemessen an den Klimazielen zu langsam sinkt. [[CO₂ Abgabe e.V. 2018](#)]

5 SOZIALE AKZEPTANZ

5.1 Wie bewertet die Bevölkerung eine CO₂-Bepreisung?

Die Bevölkerung gibt an, dass sie mehrheitlich dafür ist, den Ausstoß von Treibhausgasen zu bepreisen [[Energie-Trendmonitor 2017](#); [Institut für transformative Nachhaltigkeitsforschung IASS 2018](#); [Spiegel 2018](#), [VZBV 2019](#)]. Entscheidend für die Zustimmung sind, dass die Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung wieder an Bürgerinnen und Bürger mittels Klima-Dividende ([vgl. 3.2](#)) zurückgegeben werden und die Energiewende insgesamt zwischen den Einkommensgruppe gerechter wird. Daher sehen alle Vorschläge in Deutschland, anders als das in Frankreich der Fall gewesen ist ([vgl. 5.3](#)), eine Rückverteilung vor. Die Rückverteilung in der Schweiz mittels Krankenversicherung wird dabei häufig überbewertet, da diese in der allgemeinen Abrechnung der Versicherungen meist nicht im Zusammenhang gesehen wird und die Beträge zu gering sind.

5.2 Wie kann eine CO₂-Bepreisung Haushalte entlasten?

Für eine wirksame CO₂-Bepreisung und deren soziale Verträglichkeit ist es notwendig, dass jeder Vorschlag die genauen Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte untersucht. Die Einbeziehung des Stromsektors in eine CO₂-Bepreisung mittels CO₂-Mindestpreis im ETS und möglicher Entlastungen von Haushaltsstrom durch eine Gegenfinanzierung bestehender Steuern und

Umlagen wie der [EEG-Umlage](#), der Energiesteuer auf Heizöl und Heizgas, der Stromsteuer sowie der [KWK-G-Umlage](#) ist dabei von besonderer Bedeutung ([vgl. 3.2](#)), da hier große (wenn nicht die größten) Entlastungspotenziale für Haushalte und Pendelnde liegen.

Betrachtet man die spezifischen Wirkungen und Verteilungseffekte einer CO₂-Bepreisung auf Haushalte und Pendelnde [[CO₂ Abgabe e.V. in Zusammenarbeit mit der Ludwig-Maximilians-Universität München 2019](#)], so zeigt sich, dass von einer aufkommensneutralen Neuausrichtung bestehender Energiesteuern besonders Menschen mit geringem Einkommen profitieren können. Damit kann eine Reform unmittelbar zu mehr sozialer Gerechtigkeit führen und gleichzeitig dem Klimaschutz zugutekommen. Voraussetzung für die Entlastung ist eine umfassende Gegenfinanzierung und damit der Wegfall bestehender Steuern und Umlagen aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung.

Ohne Berücksichtigung des Flugverkehrs werden bei anfänglich 40 Euro pro Tonne CO_{2e} alle Haushalte entlastet. Bei Berücksichtigung des Flugverkehrs bleiben die Haushalte mit niedrigen Haushaltseinkommen bei anfänglich 40 Euro pro Tonne CO_{2e} entlastet. Eine am Klimaschutz orientierte Energiesteuerreform über alle Sektoren und ohne Ausnahmen macht die Energiewende damit im Vergleich zum jetzigen Zustand sozial gerechter.

5.3 Wie kann eine CO₂-Bepreisung Pendelnde entlasten?

Die von der geplanten Erhöhung der Abgaben auf Benzin und Diesel ausgehenden und später aus anderen Gründen sich radikalierenden Proteste der „Gelbwesten“-Bewegung in Frankreich macht deutlich, wie notwendig es ist, Steuerreformen transparent und sozial auszugestalten [[Agora 2019](#)]. Von verschiedenen Seiten kommt auch in Deutschland als Einwand gegen einen CO₂-Preis, dass dieser als zusätzliche Belastung von Pendelnden gesehen würde, und es damit nicht möglich sei, Wähler für eine Unterstützung dieses Konzepts zu gewinnen.

Haushalte mit hohem Einkommen werden aber durch die heutige Entfernungspauschale weitaus stärker begünstigt als solche mit niedrigem Einkommen [[UBA 2017, S. 43](#)]. Die Entfernungspauschale unterstützt zudem den Trend zu langen Arbeitswegen, wirkt damit dem Klimaschutz entgegen und trägt zur Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm bei. Diese soziale Schieflage gilt es zukünftig ohnehin zu beseitigen, unabhängig davon, ob die Arbeitswege mit dem Pkw oder anderen Verkehrsmitteln zurückgelegt werden. Für Pendelnde würde die Entfernungspauschale durch die CO₂-Bepreisung geringer ausfallen. Da Personen mit höherem Einkommen wesentlich stärker von der Entfernungspauschale profitieren als solche mit niedrigerem Einkommen, fällt dies für höhere Einkommen kaum ins Gewicht. [[CO₂ Abgabe 2019, S. 21](#)]

5.4 Wie können Pendelnde mit niedrigem Einkommen entlastet werden?

Besonders häufig werden im Zusammenhang mit sozialen Härten Beschäftigte in der Krankenpflege genannt, die in Deutschland zu den Arbeitskräften mit den niedrigsten Einkommen gehören [[gehalt.de](#)]. Zudem müssen sie häufig weite Strecken pendeln, um die zunehmend zentralisierteren Einrichtungen zu erreichen. Berechnungen zeigen, dass bei einem Preis von 40 Euro pro Tonne CO_{2e} pendelnde Beschäftigte im Pflegebereich in Baden-Württemberg etwa 35 Euro pro Jahr mehr zahlen. Eine in Mecklenburg-Vorpommern beschäftigte Person zahlt bei gleichem Arbeitsweg durch einen geringeren Steuersatz und eine geringere steuerliche Entlastung durch die Entfernungspauschale mit 40,87 Euro pro Jahr durch den bei der Einkommensklasse etwas geringeren durchschnittlichen Stromverbrauch geringfügig mehr.

Pendelnde mit geringem Einkommen sollten daher zusätzlich zur Klima-Dividende über Härtefallregeln entlastet werden. Da die Anzahl der Pendelnden mit niedrigem Einkommen und Pkw aber begrenzt ist, kann mit geringen Kosten zum Ausgleich sozialer Härten gerechnet werden. [[CO₂ Abgabe 2019, S. 28](#)]

5.5 Wie werden durch eine CO₂-Bepreisung Hartz IV- und Transfergeldempfänger entlastet?

Empfänger von Hartz IV oder Transfergeldleistungen würden besonders von einer durch die Gegenfinanzierung erzielte Strompreissenkung profitieren, da der Anteil der Energiekosten am Gesamteinkommen bei ihnen generell deutlich höher als bei einkommensstarken Haushalten ist und nach der geltenden Rechtslage die Steigerung der Wärmekosten erstattet werden. [[CO₂ Abgabe e.V. 2019](#)]

5.6 Wie kann die Akzeptanz auch in mittleren Einkommensklassen durch Begleitmaßnahmen gesteigert werden?

Den CO₂-Preis auf fossile Energieträger würden vor allem die Verursachenden von Treibhausgasemissionen zahlen. Dazu gehören im Bereich der Haushalte vor allem jene mit viel Wohnfläche, fossil betriebenen Heizungen, großen, spritschluckenden PKWs und Vielflieger. Mittlere und höhere Einkommensklassen sollten wegen der höheren CO₂-Vermeidungskosten im Bereich Wärme (z.B. Gebäudeeffizienz) und Verkehr (Umstellung von Verbrennungsmotoren auf Biogas, Wasserstoff oder E-Mobilität) durch zusätzliche flankierende Begleitmaßnahmen, z.B. einer steuerlichen Förderung hoch-investiver Maßnahmen der energetischen Gebäudesanierung oder im Mobilitätsbereich durch eine Reform der Entfernungspauschale unterstützt werden. [[CO₂ Abgabe 2019, S. 29ff.](#)] Das Anfordern gegen den Ausstoß von Treibhausgasen hat sich bereits im letzten Jahrzehnt als nur sehr begrenzt geeignetes Mittel erwiesen, da Gelder oftmals nicht abgerufen wurden, sich

Mitnahmeeffekte eingestellt haben und keine signifikanten Treibhausgasinderungen vor allem im Wärme- und Verkehrssektor erzielt wurden.

6 WECHSELWIRKUNGEN MIT DEM BESTEHENDEN STEUER- UND ABGABENSYSTEM

6.1 Was ist unter CO₂-Abgabe zu verstehen?

Unter CO₂-Abgabe verstehen wir eine Lenkungsabgabe auf fossile Energieträger wie Kohle, Heizöl oder Erdgas. Sie bemisst sich anhand ihres Treibhauspotentials. Das Treibhauspotential wird üblicherweise in Kohlendioxidäquivalenten CO_{2e} (für equivalent) angegeben. Eine CO₂-Abgabe (CO₂-Preis auf energiebedingte fossile Energieträger) verteuert die fossilen Brennstoffe und setzt so Anreize zum sparsamen Verbrauch und zum vermehrten Einsatz CO₂-neutraler oder CO₂-armer Energieträger.

Abgabe wird allgemein als Oberbegriff für Steuern, Gebühren und Beiträge verwendet. Steuereinnahmen sind typischerweise nicht zweckgebunden ([vgl. 6.2](#)), sondern dienen zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben. Die Abgabe auf fossile Brennstoffe, die sich nach den Treibhausgasemissionen des jeweiligen Brennstoffes bemessen, sollen jedoch die Steuern und Umlagen wie die EEG-Umlage, die KWKG-Umlage, die Stromsteuer sowie die Steuern auf Heizöl und -gas die bisher keine oder nur wenig Lenkungswirkung auf den sparsamen Gebrauch von fossilen Brennstoffen haben, aufkommensneutral ablösen. Damit sind die Einnahmen aus der Abgabe teilweise zweckgebunden und eben keine typische Steuer.

Die CO₂ Abgabe nach dem Konzept des CO₂ Abgabe e. V. ist europa- ([vgl. 7](#)) und finanzverfassungsrechtlich eine Steuer und keine (Sonder-)Abgabe. Steuern sollen im Gegensatz zu Abgaben keine besonderen und individuellen Gegenleistungen entgelten. Auch die CO₂ Abgabe soll keine individuelle Leistung entgelten, sondern allgemein CO₂ bepreisen. [[Wurster et. al 2017](#)]

6.2 Dürfen Steuern mit einer Zweckbindung versehen werden?

Steuern werden regelmäßig zur Gesamtdeckung des Haushaltes erhoben. Eine Steuer darf aber auch zweckgebunden erhoben werden –also das Aufkommen der Steuer der Finanzierung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe zugewiesen sein –soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltsplan zugelassen ist (§ 7 S. 2 Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder, § 8 S. 2 Bundeshaushaltsordnung). In diesem Fall spricht man von einer sogenannten Zwecksteuer. [[Wurster et al. 2017](#)]

6.3 Wie kann die Umsetzung eines wirksamen CO₂-Preises in nationales Recht gelingen?

Zur Umsetzung wirksamer CO₂-Preise in nationales Recht schlägt der CO₂-Abgabe e. V. die klimagerechte Modifizierung bestehender Umlagen und Steuern auf Energie und Energieerzeugnisse vor. Dies ist im Rahmen der bestehenden Gesetze, dem Energiesteuergesetz (EnergieStG) sowie dem Stromsteuergesetz (StromStG) möglich und bedarf keiner gänzlich neuen gesetzlichen Regelung. Die im EnergieStG festgelegten Steuersätze (Verbrauchssteuern) würden jeweils durch entsprechende Emissionsfaktoren nach dem Treibhausgaspotential ergänzt. Der Anwendungsbereich des EnergieStG müsste auf zur Stromproduktion eingesetzte fossile Energieträger erweitert und die Besteuerung von Strom nach dem StromStG entsprechend auf das Mindestmaß (gemäß Energiesteuer-Richtlinie 2003/96/EG) herabgesenkt werden. [[Wurster et. al 2017](#)]

6.4 Was ist die CO₂-Abgabe im Vergleich zur Kernbrennstoffsteuer?

Im Gegensatz zur Kernbrennstoffsteuer ist die CO₂-Abgabe nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes eine Verbrauchssteuer. Das gesetzgeberische Regelungsanliegen ist bei der CO₂-Abgabe auf die gezielte Besteuerung der privaten Einkommensverwendung der Letztverbraucher gerichtet. Je mehr klimaschädlich produzierte Energie diese verbrauchen, desto höher soll ihre finanzielle Belastung durch die CO₂-Abgabe sein. Die steuerliche Belastung soll gerade nicht wie bei der Kernbrennstoffsteuer im unternehmerischen Bereich verbleiben, sondern auf die Letztverbraucher abgewälzt werden. Ziel ist eine Lenkungswirkung hin zu mehr treibhausgasarm bzw. –neutral produzierter Energie ([vgl. 3](#)). Die teilweise Anknüpfung an Energieträger auf Produktionsebene erfolgt lediglich aus Gründen der Praktikabilität. [[Wurster et al. 2017](#)]

6.5 Soll das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und Kraft-Wärme-Kopplungsgesetz (KWKG) mit Einführung der CO₂-Abgabe abgeschafft werden?

Nein. Bestehende EE-Anlagen behalten auch weiterhin Ihren Bestandsschutz bei der EEG-Vergütung. Es sollen weder das EEG noch das KWKG abschaffen, lediglich die Ausgaben z.B. für EEG und KWKG-Anlagen sollen nicht mehr über eine Umlage auf der Stromrechnung, sondern durch die Einnahmen aus der CO₂-Abgabe auf den Rechnungen für fossile Energieträger gegenfinanziert werden ([vgl. 3.2](#)). Für den Betreiber einer EEG-Anlage oder KWKG-Anlage ändert sich für den Strom, den er ins öffentliche Netz einspeist, nichts. [[Wurster et al. 2017](#)]

7 WECHSELWIRKUNG MIT DEM EUROPÄISCHEN KLIMARECHTSRAHMEN

7.1 Verstößt die CO₂-Abgabe im o.g. Sinne gegen europäisches Recht?

Nein. Die EG-Kommission hat 1992 eine CO₂-/Energiesteuer selbst empfohlen, ihren ursprünglichen Vorschlag 1995 modifiziert und schließlich 1997 durch einen Vorschlag ersetzt, der keine neue Steuer einführt, sondern darauf abzielt, einen gemeinschaftlichen Rahmen zur Besteuerung von Energieerzeugnissen aufzustellen. Damit hat die EG-Kommission den Weg für nationale Alleingänge freigegeben. Indessen führte der deutsche Gesetzgeber mit der ökologischen Steuerreform keine CO₂-/Energiesteuer sondern die Stromsteuer ein. Damit wurde die EU-Energiesteuerrichtlinie von 2003 am 1.8.2006 zwar umgesetzt, bleibt aber hinter dem eigentlichen Vorschlag weit zurück. 2011 hat die EU Kommission erneut einen Vorschlag [[KOM\(2011\)168/3](#)] zur Einführung einer den europäischen Emissionshandel ergänzenden CO₂-Steuer gemacht. [[Wurster et al. 2017](#)]

7.2 Ist die CO₂-Abgabe mit dem EU-Verbrauchssteuersystem konform?

Die CO₂-Abgabe genügt in ihrer grundsätzlichen Konzeption den Anforderungen der auf Art. 113 AEUV gestützten Verbrauchsteuersystem-Richtlinie 2008/118/EG und der Energiesteuer-Richtlinie 2003/96/EG. Diese Richtlinien stellen das harmonisierte Verbrauchsteuerregime der EU dar, insbesondere für den Energiesektor. Die Belastung von aus anderen EU-Mitgliedstaaten importierten fossilen Energieträgern mit einer CO₂-Abgabe ist bei diskriminierungsfreier Ausgestaltung (gleich hohe Belastung) zulässig und verstößt nicht gegen Art. 110 AEUV.

Neben den Energieträgern soll auch der im Ausland erzeugte Strom der CO₂-Abgabe unterfallen, soweit er mittels fossiler Energieträger erzeugt wurde. Für die Besteuerung importierten Stroms entsprechend der Klimaschädlichkeit seiner Erzeugung ist aber eine Verbesserung der Stromkennzeichnung sowie damit einhergehend eine einheitliche Belastung des in- und ausländischen Stroms notwendig.

Eine Abschaffung der lediglich verbrauchsabhängigen Besteuerung von Strom ist ohne Änderung der Energiesteuer-Richtlinie nicht möglich. Zwecks Harmonisierung des Binnenmarkts ist eine Mindestbesteuerung von Strom nach Verbrauch zwingend vorgeschrieben. Diese kann aber auf das Mindestmaß herabgesenkt werden.

Eine Finanzierung der EEG-Differenzkosten durch die Erträge der CO₂-Abgabe anstatt durch die EEG-Umlage ist europarechtlich zulässig. [[Wurster et al. 2017](#)]

8 WEITERE FRAGEN UND ANTWORTEN

Weitere Fragen und Antworten zum Thema CO₂-Bepreisung finden Sie [hier](#) und [hier](#).

9 VERÖFFENTLICHUNGEN des CO₂ Abgabe e.V.

- [Studie „Energiesteuern klima- und sozialverträglich gestalten – Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte und Pendelnde“](#) (Januar 2019)
- [Studie „Auswirkungen einer allgemeinen CO₂-Abgabe auf die Energiekosten einzelner Industriebranchen“](#) (November 2018)
- [Standpunkt „Warum der europäische Emissionshandel kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist“](#) (September 2018)
- [EU- und finanzverfassungsrechtliche Machbarkeitsstudie](#) (September 2017)
- [Diskussionspapier „Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise“](#) (Juni 2017)
- Weitere Informationen unter www.co2abgabe.de

10 ANSPRECHPARTNER

Ulf Sieberg
Leiter Büro Berlin
CO₂ Abgabe e.V.
Tel. 0152 553 70 200
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de

