

CO₂-Preis im Gebäude- und Verkehrsbereich effektiv und sozialverträglich gestalten

Die CO₂-Bepreisung von Brenn- und Heizstoffen über den Emissionshandel ist ein maßgeblicher Hebel zum Erreichen der Klimaziele im Gebäude- und Verkehrsbereich. Allerdings muss sichergestellt werden, dass dabei keine sozialen Härten entstehen. Wie dies möglich ist, zeigt das vorliegende Papier auf Basis einer Studie des Umweltbundesamtes (UBA). Der zeitliche und politische Handlungsdruck ist hoch – eine Umsetzung des Konzepts sollte noch in diesem Jahr beginnen.

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) werden in Deutschland seit 2021 alle Brennstoffemissionen außerhalb des europäischen Emissionshandels (EU-ETS 1) in einen nationalen Emissionshandel (nEHS) einbezogen. Aufgrund sehr niedriger Festpreise entfaltet der nEHS (2023: 30 Euro/t CO₂) aktuell aber kaum Lenkungswirkung in Richtung Klimaschutz und ist bislang auch kein wesentlicher Treiber der Energiepreisentwicklung: mit rund 7 ct/l Benzin und knapp 0,6 ct/kWh Gas ist der nEHS gegenwärtig nur für etwa 5 % der Endkundenpreise verantwortlich.

Der jüngst beschlossene EU-ETS für Brennstoffe (EU-ETS 2) löst 2027 den nEHS ab. Im Übergang auf den EU-ETS 2 sind deutlich steigende CO₂-Preise möglich und erwartbar.

Im Gegensatz zum nEHS verfügt der EU-ETS 2 über feste Emissionsobergrenzen (Cap). Der CO₂-Preis bildet sich daher ab 2027 als Knappheitspreis am Markt. Damit ist eine klimapolitische Zeitenwende verbunden, denn der EU-ETS 2 wird die europäischen Minderungsziele im Gebäude- und Verkehrsbereich erstmals effektiv absichern. Die CO₂-Preise werden sich ab 2027 im Zusammenwirken mit den sektorspezifischen Instrumenten und Maßnahmen bilden: je schwächer der klimapolitische Instrumenten-Mix, desto höher die CO₂-Preise und umgekehrt. Der CO₂-Preis ist damit aus heutiger Perspektive unsicher. Der Minderungsdruck im Gebäudesektor und im Straßenverkehr ist in Deutschland und auch EU-weit aber enorm. Das Minderungsziel im EU-ETS 2 liegt für 2030 bei 42 % ggü. 2005. Bis 2021 lag die Minderung in der EU hingegen erst bei rund 13 % – damit muss sich die bisherige Minderungsgeschwindigkeit bis 2030 vervierfachen. Dies unterstreicht zunächst den Bedarf für eine konsequente Stärkung und Schaffung flankierender Instrumente in diesen Sektoren. Aufgrund des ambitionierten Caps und im Zweifel nur moderat ausgestalteter ordnungsrechtlicher Instrumente können sich ab 2027 auch unter Berücksichtigung der für den EU-ETS 2 vereinbarten preisdämpfenden Maßnahmen deutlich und sprunghaft steigende CO₂-Preise auf dreistelligem Niveau einstellen (u.a. MCC 2023¹). Im EU-ETS 1 hat der CO₂-Preis bereits im laufenden Jahr die Marke von 100 Euro/t erreicht.

Klimaprämie und Förderprogramme für vulnerable Gruppen zur Senkung des fossilen Energieverbrauchs können eine ambitionierte CO₂-Bepreisung und Sozialverträglichkeit in Einklang bringen.

Deutlich steigende CO₂-Preise werden zu spürbaren und ggf. auch sprunghaften Kostensteigerungen bei den privaten Haushalten führen. Ohne Flankierung kann dies zu erheblichen gesellschaftlichen und politischen Herausforderungen führen. Der Handlungsdruck ist also hoch. Das UBA-Konzept zeigt auf, dass eine ambitionierte CO₂-Bepreisung und soziale Ziele Hand in Hand gehen können. Dafür müssen die Einnahmen, die der Bund durch die CO₂-Bepreisung im Bereich Verkehr und Gebäude erhält, an die Bürgerinnen und Bürger zurückfließen. Der Vorschlag des

¹ 2023 MCC CO₂-Bepreisung Klimaneutralität Verkehr Gebäude.pdf (mcc-berlin.net)

UBA sieht hierzu die Auszahlung einer Klimaprämie kombiniert mit gezielten zusätzlichen Förderprogrammen für vulnerable Haushalte vor. Letztere werden besonders stark durch die CO₂-Bepreisung belastet und sind aus eigener Kraft nicht in der Lage, diese Belastungen durch Verhaltensanpassungen oder investive Klimaschutzmaßnahmen hinreichend schnell zu verringern.

Klimaprämie ermöglicht Basisabsicherung gegen soziale Härten und kann die gesellschaftliche Akzeptanz einer ambitionierten CO₂-Bepreisung stärken und absichern.

Ein wesentlicher Teil der CO₂-Einnahmen sollte über eine Klimaprämie an die Haushalte zurückerstattet werden. Die Klimaprämie sollte untere Einkommensschichten im Durchschnitt entlasten. Die Anreize für die Haushalte, Energieeffizienzmaßnahmen zu ergreifen oder auf nicht-fossile Energien umzusteigen, bleiben dabei erhalten. Denn wer weniger CO₂ emittiert, behält netto einen höheren Anteil der Klimaprämie. Die Klimaprämie kann aber nicht nur Einkommensverluste ausgleichen, sie schafft auch – in Ergänzung zu einer spezifischen Förderung – zusätzliche Spielräume in den Haushalten zur Finanzierung von Effizienz- und Klimaschutzmaßnahmen. Entscheidender Pluspunkt der Klimaprämie: Sie wirkt auch bei hohen CO₂-Preisen – und das automatisch, wenn ihre Höhe an den CO₂-Preis und die damit steigenden Einnahmen des Bundes gekoppelt wird. Die Klimaprämie sollte, vergleichbar mit dem Kindergeld, als Direktzahlung mit einer hohen Sichtbarkeit und kommunikativen Verknüpfung zur CO₂-Bepreisung ausgezahlt werden. Dies kann maßgeblich dazu beitragen, die gesellschaftliche Akzeptanz hoher CO₂-Preise und ambitionierter Klimaschutzpolitik abzusichern. Aus administrativer Perspektive könnte die Klimaprämie als Kopfpauschale ausgezahlt werden. Europarechtliche Erwägungen zur Erlösverwendung der Einnahmen aus dem EU-ETS 2 und auch die engen fiskalischen Spielräume des Bundes sprechen aber eher für eine differenzierte Auszahlung. Entscheidend ist, dass die Klimaprämie im Vorfeld steigender CO₂-Preise kommt. Die rechtlichen Voraussetzungen schafft bereits das Jahressteuergesetz 2022. Erforderlich sind weitergehende politische Beschlüsse zur Einführung einer Klimaprämie – so wie im Koalitionsvertrag bereits angelegt.²

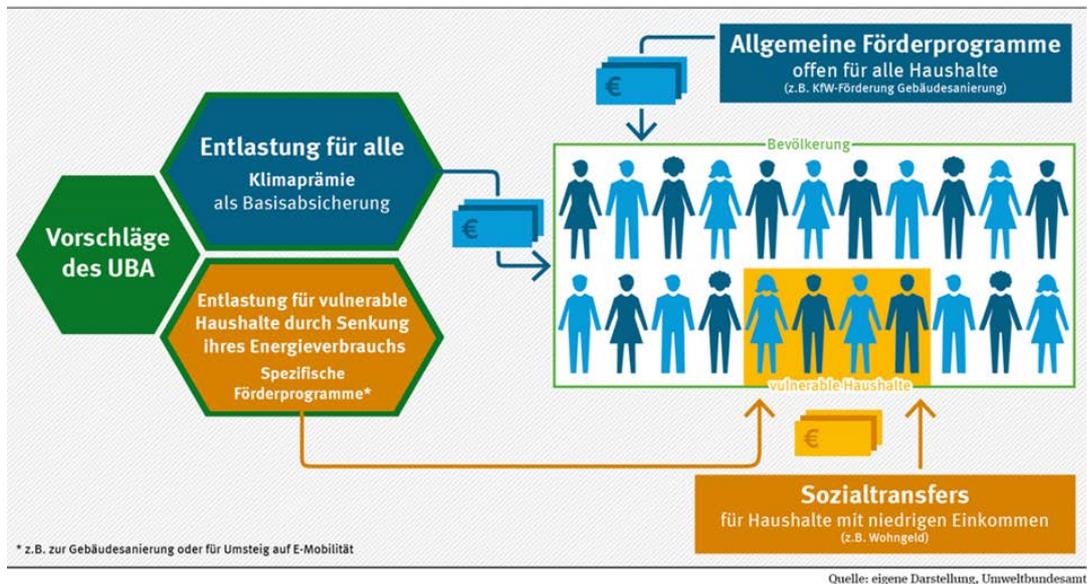
Spezifische Förderung für vulnerable Haushalte muss die Klimaprämie ergänzen.

Soziale Härten lassen sich nicht allein durch eine Klimaprämie vermeiden. Denn ein Teil der von der CO₂-Bepreisung besonders betroffenen Haushalte gilt als vulnerabel. Solche Haushalte sind besonders betroffen von fossilen Energiepreissteigerungen, weil sie strukturell bedingt einen hohen fossilen Energiebedarf aufweisen und zugleich nur über ein geringes Einkommen verfügen. Diese Haushalte haben begrenzte Handlungsspielräume, auf fossile Preisanstiege mit Anpassungen zu reagieren, da ihnen die finanziellen Mittel für energetische Sanierungen bzw. die Mittel für den Kauf eines E-Autos fehlen. Dies gilt zum Beispiel für Haushalte, die in schlecht gedämmten Wohnungen leben und Öl- oder Gasheizungen nutzen oder für Fernpendelnde, die mangels Alternativen mit einem Verbrenner-Pkw zur Arbeit fahren müssen. Für solche Haushalte sollte der Staat spezifische Förderprogramme für Effizienz- und Dekarbonisierungsmaßnahmen auflegen bzw. ausbauen. Diese Programme sind aufgrund der hohen Synergien zwischen Klimaschutz- und sozialen Zielen der Königsweg und entscheidend für eine sozialverträgliche Klimapolitik: Sie reduzieren die THG-Emissionen und senken die Energiekosten der Haushalte nachhaltig. Diese Programme sollten anteilig aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung finanziert werden. Sie brauchen darüber hinaus eine breitere Finanzierungsbasis. Dies ist folgerichtig, da die Förderung nicht nur die Effekte der CO₂-Bepreisung adressiert, sondern auch dauerhaft die Resilienz gegenüber sprunghaften Energiepreissteigerungen erhöht. Der Förderansatz entspricht auch der Hauptstoßrichtung des neuen EU-Klimasozialfonds, der parallel zum

² Unser Konzept ist anschlussfähig an etwaige Flankierungsmaßnahmen im gewerblichen Bereich (z.B. Logistik). Unsere Vorschläge zielen auf eine Verwendung der auf private Haushalte direkt zurückzuführenden Einnahmen. Damit verbleiben Einnahmen von gewerblichen Nutzern für eine etwaige Flankierung. Wir gehen davon aus, dass die CO₂-Kosten des Gewerbes überwiegend an die Haushalte weitergegeben werden können. Darauf fußt auch das etablierte Kompensationssystem zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit im Rahmen des BEHG (BEVC). Durch die Europäisierung der CO₂-Bepreisung gilt dies künftig in noch stärkerem Umfang. Daher sollten auch diese Einnahmen anteilig an die Haushalte zurückfließen.

EU-ETS 2 aufgelegt wird und bereits 2026 startet. Um aus diesem Fond Mittel abrufen zu können, muss die Regierung bis Mitte 2025 einen Nationalen Klimasozialplan bei der EU-Kommission einreichen, der vulnerable Haushalte, Mobilitätsnutzer*innen und Kleinstunternehmen quantifiziert sowie spezifische Maßnahmen und Investitionsvolumina konkret festlegt.

Abbildung 1: Wer wird entlastet?



Quelle: eigene Darstellung, Umweltbundesamt

Jetzt handeln und den CO₂-Preis effektiv und sozialverträglich gestalten:

- 1. Transparenten und planbaren Übergang in den ETS 2 schaffen:** Wir empfehlen die Implikationen der Beschlüsse zum EU-ETS 2 offensiv zu kommunizieren und aktiv mit einem zeitlichen Vorsprung zu flankieren. Um in 2027 ein „böses Erwachen“ zu verhindern, sollten zur **Glättung des Preisanstiegs die ursprünglichen Preise je Tonne CO₂ im nEHS ab 2024 verdoppelt werden** (90 Euro/2024, 110 Euro/2025 und 110-130 Euro/2026). Dieser nachhaltig und transparent steigende CO₂-Preisverlauf wird **starke Anreize für Klimaschutzmaßnahmen im Gebäude- und Verkehrsbereich setzen** und die privaten Haushalte vor investiven „fossilen Kostenfallen“ in diesen Bereichen schützen (Stichwort: „Jetzt noch schnell den Gaskessel erneuern“).
- 2. Klimaprämie und Förderprogramme einführen:** Die zusätzlichen Einnahmen aus einer Anhebung des BEHG-Preisverlaufes sollten **ab 2024 in eine Klimaprämie und spezifische Förderprogramme** für vulnerable Haushalte fließen und den CO₂-Preisanstieg aktiv flankieren. Die **jährlichen Einnahmen des Bundes aus dem nEHS** könnten so ab 2024 **auf über 25 Mrd. Euro steigen**. Damit ergeben sich maßgebliche neue Spielräume zur Finanzierung der o.g. Programme.³ Eine **Novelle des BEHG** zur Anhebung der CO₂-Preise und die Schaffung und aktive Kommunikation der o.g. Rückerstattungsprogramme sollte **noch in diesem Jahr** beschlossen werden.

³ Bei einer Anhebung des CO₂-Preises von 35 auf 90 Euro/t und rund 280 Mio. Zertifikaten ergeben sich Erlöse in Höhe von rund 25 Mrd. Euro. Dies sind erhebliche Mehreinnahmen gegenüber der aktuellen Finanzplanung des Bundes. Damit wäre bei Vollausschöpfung des zusätzlichen Finanzrahmens für 2024 eine Klimaprämie pro Kopf in Höhe von bis zu 180 Euro bzw. 720 Euro p.a. für eine vierköpfige Familie finanzierbar. Bei einer differenzierten Auszahlung könnten die Beträge für Haushalte mit unteren und mittleren Einkommen entsprechend erhöht werden, so dass für Familien eine Klimaprämie oberhalb von 1.000 Euro p.a. finanzierbar wären. Die spezifischen Förderprogramme für vulnerable Haushalte sollten mindestens anteilig aus den CO₂-Einnahmen finanziert werden. Dadurch sowie durch die BECV und etwaige gewerbliche Programme reduziert sich der Spielraum für eine Klimaprämie. Eine Ausweitung der Finanzierungsbasis mit Verweis auf die zusätzlichen MwSt.-Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung (ca. 3 Mrd. Euro in 2024) kann dem entgegenwirken.

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
buergerservice@uba.de
Internet:
www.umweltbundesamt.de
[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)
[t/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)

Stand: Juli/2023

Autorenschaft, Institution

Andreas Burger, Benjamin Lünenbürger,
Kerstin Tews, Jan Weiß and Hans
Zschüttig

Umweltbundesamt

Link zur Lang- und Kurzfassung der UBA-Studie:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-bepreisung-im-verkehrs-gebäudebereich>