

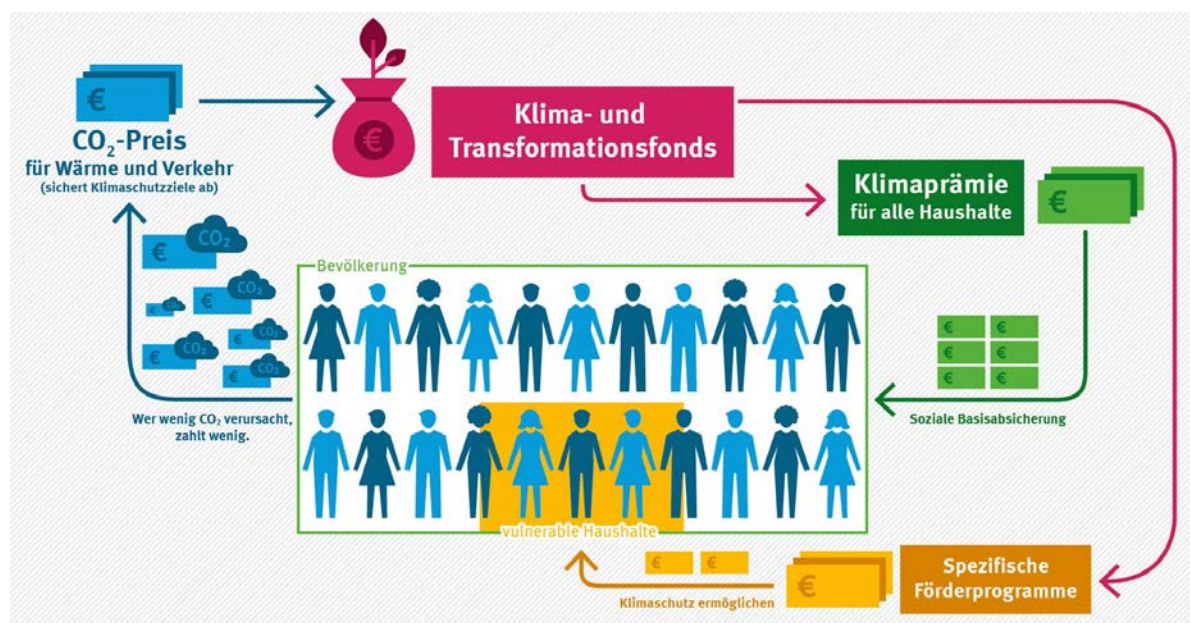
# CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudereich sozialverträglich gestalten (Kurzfassung)

## Herausforderungen, Strategien, Instrumente

### 1 Zusammenfassung

Eine ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung über den Emissionshandel ist ein maßgeblicher Hebel zum Erreichen der gesetzlichen Klimaziele im Gebäude- und Verkehrsbereich. Dies macht Klimaschutzmaßnahmen wirtschaftlich, sichert durch eine verbindliche Emissionsobergrenze die Zielerreichung ab und hilft, die volkswirtschaftlichen Kosten des Klimaschutzes niedrig zu halten. Allerdings muss sichergestellt werden, dass dabei keine sozialen Härten entstehen. Wie dies möglich ist, zeigt das vorliegende Papier des Umweltbundesamts (UBA). Im Kern schlägt das UBA die Rückverteilung der Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandel (nEHS) an die Bürgerinnen und Bürger über eine Klimaprämie und ergänzende Förderprogramme für vulnerable Haushalte vor. Die folgende Abbildung 1 illustriert die wesentlichen Elemente des Konzepts. Das vorliegende Papier ist die Kurzfassung der UBA-Studie „CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudereich sozialverträglich gestalten.“<sup>1</sup>

Abbildung 1: Policy-Mix-Konzept des UBA für eine sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung



<sup>1</sup> Die Langfassung der Studie findet sich hier: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-bepreisung-im-verkehrs-gebaeudebereich>

## 2 Ausgangslage zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrsbereich

Mit dem novellierten Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) hat sich die Bundesregierung zu einer Minderung der deutschen Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65 % gegenüber 1990 und zur Treibhausgasneutralität bis 2045 verpflichtet. Neben den Gesamtzielen sind im KSG auch Sektorziele festgelegt. Für Gebäude gilt damit ein Ziel von 67 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. in 2030, was eine Reduktion von 68 % gegenüber 1990 bedeutet; im Verkehrssektor ist das Ziel 85 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. in 2030 und eine Reduktion von minus 48 % gegenüber 1990<sup>2</sup>. Aktuelle Projektionen zeigen eindeutig, dass diese ambitionierten gesetzlichen Ziele mit dem bislang beschlossenen Klimaschutz-Instrumentarium nicht zu erreichen sind. So beträgt die prognostizierte Minderungslücke in 2030 für Deutschland insgesamt 195 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. (BMWK 2022a), dies sind 27 % der gesamten Emissionen von 2020. Besonders groß ist der Handlungsbedarf in den Bereichen Gebäude und Verkehr. Im Gebäudesektor verringern sich die Emissionen voraussichtlich nur um rund 57 % (Zielverfehlung um 24 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.), im Verkehrssektor um 23 % (Verfehlung um 41 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq.)<sup>3</sup>

Während der Energie- und Industriesektor bereits seit 2005 über den Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) in eine effektive CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingebunden ist, fehlte diese in den beiden zuvor genannten Sektoren über lange Jahre. Diese Lücke wurde 2019 in Deutschland mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) geschlossen, das seit 2021 alle Brennstoffemissionen außerhalb des EU-ETS in den nationalen Emissionshandel (nEHS) einbezieht. Bis 2025 ist der nEHS als Emissionshandel mit jährlich steigenden CO<sub>2</sub>-Festpreisen ausgestaltet (von 25 Euro/t in 2021 bis 45 Euro/t in 2025), in 2026 gilt dann ein Preiskorridor von 55 bis 65 Euro/t CO<sub>2</sub>. Über die Ausgestaltung ab 2027 ist noch nicht entschieden. Im Rahmen des dritten Entlastungspakets der Bundesregierung hat der Koalitionsausschuss Anfang September 2022 entschieden, die Preissteigerungen im nEHS ab 2023 um jeweils ein Jahr zu verschieben. Die entsprechende Anpassung des BEHG ist im November 2022 in Kraft getreten.<sup>4</sup>

Auch auf EU-Ebene wird aktuell im Rahmen des "Fit for 55 Programms" der Europäischen Kommission über die Einführung eines Brennstoff-ETS für Gebäude und Verkehr und dessen Ausgestaltung verhandelt. Parallel soll nach den Plänen der Kommission ein Klimasozialfonds etabliert werden, der maßgeblich mit Einnahmen aus dem europäischen Brennstoff-ETS gespeist wird. Die Mittel sollen so verwendet werden, dass sie die zusätzlichen Belastungen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung für vulnerable Gruppen abfedern und mittel- und langfristig Maßnahmen zur Verbrauchsreduzierung und zur Dekarbonisierung angestoßen werden.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Purr, K.; Wehnmann, K.; Balzer, F.; Erxleben, F.; Hendzlik, M.; Kahrl, A.; Lange, M.; Lünenbürger, B.; Steinbrenner, J.; Weyland, M. (2021): Treibhausgasreduzierung um 70 Prozent bis 2030: So kann es gehen! UBA-Positionspapier, September 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/themen/jetzt-handeln-treibhausgasreduzierung-um-70-prozent>

<sup>3</sup> Repenning, J.; Harthan, R.; Blanck, R.; Böttcher, H.; Braungardt, S.; Bürger, V.; Emele, L.; Görz, W.; Hennenberg, K.; Jörß, W.; et al. Projektionsbericht 2021 für Deutschland. 2021, [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht\\_2021\\_uba\\_website.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_website.pdf)

<sup>4</sup> Vor der Anpassung des BEHG galt 2023 ein CO<sub>2</sub>-Preis von 35 Euro/t, 2024 von 45 Euro/t und 2025 von 55 Euro/t.<sup>5</sup> Schumacher, K., Cludius, J., Noka, V., Fiedler, S., Leisinger, C., Tews, K. (2022): Der Klimasozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Finanzierungsbedarfe. UBA-Texte 58/2022. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der> (abgerufen am 30.11.2022).

<sup>5</sup> Schumacher, K., Cludius, J., Noka, V., Fiedler, S., Leisinger, C., Tews, K. (2022): Der Klimasozialfonds im Fit-for-55-Paket der Europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Finanzierungsbedarfe. UBA-Texte 58/2022. Umweltbundesamt. <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der> (abgerufen am 30.11.2022).

### 3 Für die Absicherung der Klimaziele im Gebäude- und Verkehrsbereich ist eine ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung erforderlich

Eingebettet in einen wirkungsvollen Instrumenten- und Maßnahmen-Mix ist die CO<sub>2</sub>-Bepreisung über einen Emissionshandel ein maßgeblicher Hebel auf dem transformativen Pfad zur Treibhausgasneutralität im Verkehrs- und Gebäudebereich: Über die sinkenden Emissionsobergrenzen (Caps) schafft der Emissionshandel Planbarkeit und sichert effektiv die Zielerreichung ab. Außerdem stärkt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Wirtschaftlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen nachhaltig und hilft, die volkswirtschaftlichen Kosten der Dekarbonisierung niedrig zu halten.

Die die Bundesregierung unterstützenden Parteien haben sich in ihrem Koalitionsvertrag vom November 2021 zwar zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung bekannt, aber mit Verweis auf die damals schon hohen Energiepreise und deren soziale Implikationen Preissteigerungen im BEHG ausgeschlossen. Mit den Beschlüssen des Koalitionsausschusses von Anfang September 2022 wurde das vorgesehene Preisniveau im BEHG nun sogar temporär gesenkt, da die geplanten Preissteigerungen um jeweils ein Jahr verschoben wurden.

Dies ist problematisch, denn entscheidend ist aus Sicht des Umweltbundesamtes (UBA), dass der Emissionshandel und die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die beschlossenen Klimaziele absichern und Richtungssicherheit geben. Die hinter den aktuellen Absenkungen stehenden sozialen Fragen gilt es durch anreizkompatible Maßnahmen für eine sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu lösen, nicht durch die Senkung des Ambitionsniveaus. Aufzuzeigen, wie dies umgesetzt werden könnte, ist Ziel des vorliegenden Papiers. Die Entscheidung zur zeitlichen Verschiebung der ohnehin moderaten Preissteigerungen im BEHG während der Festpreisphase führt dagegen zu einer Schwächung des Klimaschutzes, die unter sozialen Gesichtspunkten nicht erforderlich ist.

Ein ambitioniertes und bindendes Cap und der Übergang auf einen Emissionshandel mit Marktpreisbildung sind für die o.g. klimapolitischen Ziele im Gebäude- und Verkehrsbereich maßgebliche Voraussetzungen. Unter entsprechenden Rahmenbedingungen führen sehr hohe Energiepreise aber auch ambitionierte sektorspezifische Klimaschutzinstrumente zu verhältnismäßig geringen CO<sub>2</sub>-Preisen im Emissionshandel, denn sie setzen bereits starke Minderungsanreize. Im Umkehrschluss kann ein entsprechend ausgestalteter Emissionshandel bei niedrigen Energiepreisen und schwach ausgeprägten flankierenden Instrumenten nur mit relativ hohen CO<sub>2</sub>-Preisen die Zielerreichung garantieren. Der Emissionshandel hat damit eine zentrale Funktion in der Absicherung der klimapolitischen Zielvorgaben und er schafft für Wirtschaft und Gesellschaft die entscheidende Planungssicherheit, dass ein schneller und konsequenter Ausstieg aus den fossilen Energieträgern erfolgen muss.

## 4 Gegenwärtig ist der CO<sub>2</sub>-Preis kein wesentlicher Treiber für die aktuellen Steigerungen der Energieendkundenpreise

Die aktuelle Dynamik bei den Energieendkundenpreisen wird maßgeblich durch die Folgen des Ukraine-Kriegs und die Entwicklung der Erzeugerpreise auf den Weltenergiemärkten dominiert.

Nach Angaben des BDEW trug die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Jahr 2021 (25 Euro/t) bei Heizkunden rund 0,5 ct/kWh als Teil des durchschnittlichen Gaspreises eines Haushalts in einem Einfamilienhaus im Gesamtumfang von gut 7 ct/kWh bei.<sup>6</sup> Die vorgesehenen jährlichen Wachstumsraten des CO<sub>2</sub>-Preises um 5 Euro/t bedeuten eine Steigerung der Gaspreise um rund 0,1 ct/kWh. Wenn sich die Gaspreise im laufenden Jahr also gegenüber 2021 auf rund 14 ct/kWh verdoppeln oder gar auf über 20 ct/kWh verdreifachen würden, hätte das BEHG an diesen Steigerungen nur einen marginalen Anteil.

Ähnlich verhält es sich im Bereich der Flüssigkraftstoffe. Hier entsprechen 5 Euro/t CO<sub>2</sub> nach Angaben des ADAC einem zusätzlichen Preisanstieg von ca. 1,5 ct/Liter.<sup>7</sup> Dies liegt einerseits deutlich unter den täglichen Preisschwankungen bei Diesel und Benzin, die bis zu 12 ct/Liter betragen<sup>8</sup> und belaufen sich außerdem nur auf einen Bruchteil der Preissteigerungen gegenüber dem Vorjahr: Im August 2022 lag der Durchschnittspreis für einen Liter Diesel in Deutschland bei 195,9 ct/Liter und damit 57,3 ct/Liter oberhalb des Vorjahreswerts.<sup>9</sup>

In Zukunft könnten allerdings stark steigende CO<sub>2</sub>-Preise zu signifikanten negativen Verteilungswirkungen und sozialen Härten führen, falls keine Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

## 5 Die sozialverträgliche Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich ist eine zentrale Herausforderung der deutschen und europäischen Klimapolitik

Empirische Analysen zeigen, dass eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich Haushalte mit niedrigem Einkommen im Durchschnitt relativ stärker belastet als Haushalte mit hohem Einkommen<sup>10</sup>. Darüber hinaus kann die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu sozialen Härten in Bevölkerungsgruppen führen, die durch strukturelle Faktoren einen sehr hohen Verbrauch fossiler Energien aufweisen. Dies gilt zum Beispiel für Fernpendelnde, die mangels Alternativen mit einem Verbrenner-Pkw zur Arbeit fahren oder für Mieter\*innen, die Öl- oder Gasheizungen

---

<sup>6</sup> BDEW – Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (2022): BDEW Gaspreisanalyse September 2022: Haushalte. Berlin. [https://www.bdew.de/media/documents/220916\\_BDEW-Gaspreisanalyse\\_Sep\\_2022\\_16.09.2022.pdf](https://www.bdew.de/media/documents/220916_BDEW-Gaspreisanalyse_Sep_2022_16.09.2022.pdf) (abgerufen am 2.12.2022)

<sup>7</sup> ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (2022a): Brennstoffemissionshandelsgesetz: Benzin und Diesel auch 2022 teurer. Abrufbar unter: [Tanken: Darum sind Benzin & Diesel 2022 teurer | ADAC](#) (abgerufen am 06.12.22).

<sup>8</sup> ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (2022c): Wann ist Tanken am günstigsten? Abrufbar unter: [Schwankende Spritpreise: Abends tanken ist am günstigsten | ADAC](#) (abgerufen am 06.12.22)

<sup>9</sup> ADAC – Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (2022b): So haben sich die Spritpreise seit 1950 entwickelt. Abrufbar unter: [Spritpreise Entwicklung: Benzin- und Dieselpreise seit 1950 | ADAC](#) (abgerufen am 06.12.22)

<sup>10</sup> Schrems, I.; auf der Mauer, A.; Kemmler, A.; Trachsel, T.; Saad, N.; Bach, S.; Knautz, J.; (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Download unter: [Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels - Auswertungen und Analysen \(umweltbundesamt.de\)](#)

nutzen und in schlecht gedämmten Wohnungen leben. Daher ist es notwendig, Konzepte und konkrete Vorschläge für eine sozialverträgliche Gestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erarbeiten. Aktuell finanziert der KTF als Sondervermögen ein breites Spektrum an Maßnahmen im Bereich Energiewende und Klimaschutz: so etwa die Refinanzierung der EEG-Umlagenabschaffung oder Maßnahmen zur Förderung der E-Mobilität und eines energieeffizienten und treibhausgasneutralen Gebäudebestandes.<sup>11</sup>

Das vorliegende Papier gibt vor diesem Hintergrund einen Überblick, welche Strategien und Instrumente für eine sozial- und klimaverträgliche Gestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Frage kommen, welche Kriterien für ihre Bewertung maßgeblich sind und welche Strategien nach Maßgabe dieser Kriterien sinnvoll sind.

### **Die Verbilligung fossiler Energieträger durch Steuersenkungen und Subventionen ist keine sinnvolle Strategie, um die CO<sub>2</sub>-Bepreisung sozialverträglich zu gestalten**

Ein in der politischen und öffentlichen Diskussion häufig vorgeschlagener und im Rahmen der Entlastungspakte der Bundesregierung des Jahres 2022 auch teilweise umgesetzter Ansatz besteht darin, fossile Energien durch Subventionen oder Steuersenkungen zu verbilligen, um die Belastungen durch Energiepreissteigerungen zu verringern. Denkbar wäre, auch Einkommensbelastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch solche Maßnahmen zu kompensieren. Wie die Analyse zeigt, ist eine solche Strategie wegen der mangelnden Fokussierung auf die unteren Einkommensschichten jedoch verteilungspolitisch wenig zielführend sowie aufgrund der Senkung der Minderungsanreize ökonomisch und fiskalisch ineffizient. Dies gilt sowohl für eine Senkung der Energiesteuer als auch für eine Senkung der Mehrwertsteuer auf fossile Energien oder eine Senkung anderer staatlicher Energiepreisbestandteile bei fossilen Energieträgern. Außerdem verringern sie die ökonomischen Anreize, fossile Energien im Verkehrs- und Gebäudebereich einzusparen. Dies wiederum führt im Ergebnis entweder zu einer Erhöhung der Treibhausgasemissionen oder – nach Beendigung des Festpreissystems beim nationalen Emissionshandel – zu einem starken Anstieg der CO<sub>2</sub>-Preise, weil eine hohe Nachfrage nach CO<sub>2</sub>-Zertifikaten dann durch ein bindendes Cap limitiert wird.

### **Mit einer Klimaprämie und Förderprogrammen für vulnerable Gruppen können ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Sozialverträglichkeit Hand in Hand gehen**

Das UBA schlägt ein Policy-Mix-Konzept vor, das folgende Bausteine umfasst:

- 1. Einführung einer Klimaprämie:** Ein erheblicher Teil der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im nEHS sollte an die Bürgerinnen und Bürger in Form einer Klimaprämie zurückfließen. Dies stellt sicher, dass die unteren Einkommensschichten durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Durchschnitt nicht netto belastet, sondern sogar entlastet werden. Die Klimaprämie stellt somit gewissermaßen eine Basisabsicherung gegen soziale Härten dar. Haushalte mit hohem Einkommen werden dagegen in der Regel netto belastet. Dies ist unter Verteilungsaspekten positiv zu bewerten und zudem gerecht, weil sie im Durchschnitt höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen. In Bezug auf ihr Nettoeinkommen fällt die Belastung allerdings sehr moderat aus. Die Anreize für die Haushalte, Energieeffizienzmaßnahmen zu ergreifen oder auf nicht-fossile Energien umzusteigen, bleiben in maßgeblichem Umfang erhalten: Denn wer wenig CO<sub>2</sub> emittiert, behält einen höheren Anteil der Klimaprämie für andere Ausgabenzwecke. Aufgrund dieser positiven Effekte kann eine Klimaprämie entscheidend zur Akzeptanz höherer CO<sub>2</sub>-Preisniveaus beitragen und damit die politische und gesellschaftliche Umsetzbarkeit ambitionierter CO<sub>2</sub>-Preise maßgeblich begünstigen.

---

<sup>11</sup> 11. „EKF-Bericht“. Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Energie- und Klimafonds im Jahr 2021 und über die im Jahr 2022 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung. Berlin. Download unter: [https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/11-EKF-Bericht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/11-EKF-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3)

**2. Förderprogramme zur Energiekosteneinsparung für vulnerable Gruppen:** Für Bevölkerungsgruppen, die in besonderer Weise durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung belastet werden und aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, diese Belastungen durch Verhaltensanpassungen oder investive Klimaschutzmaßnahmen hinreichend zu verringern, sollten spezifische Förderprogramme aufgelegt werden, damit sie ihre Belastung durch Energieeffizienzmaßnahmen oder einen Umstieg auf nichtfossile Energieträger senken können. Diese Maßnahmen verringern nicht nur die Abhängigkeit der vulnerablen Haushalte von fossilen Energieträgern und senken ihre Energiekosten, sondern leisten auch einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, zur gesellschaftlichen Teilhabe und zur sozialen Absicherung. Eine Finanzierung könnte zum Beispiel dadurch erfolgen, dass bestehende Förderprogramme stärker auf vulnerable Gruppen und die unteren Einkommensschichten ausgerichtet werden. Diese zentralen strategischen Ansatzpunkte für eine sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden im Folgenden näher erläutert.

**Die Klimaprämie ermöglicht eine Basisabsicherung gegen soziale Härten und kann so die gesellschaftliche Akzeptanz einer ambitionierten CO<sub>2</sub>-Bepreisung dauerhaft stärken**

Nach Berechnungen, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des UBA durchführte, würden etwa 70 % des Aufkommens aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausreichen<sup>12</sup>, um mit einer Klimaprämie die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Kosten der einkommensschwachen Haushalte auszugleichen.<sup>13</sup> Dies wird in Abbildung 2 dargestellt. Die Abbildung zeigt die nach Brenn- und Heizstoffen differenzierte belastende Wirkung des BEHG sowie den entlastenden Effekt der Klimaprämie. Die Be- und Entlastungseffekte werden dabei als relative Änderung in Relation zum jeweiligen Durchschnittseinkommen der Haushalte dargestellt (gestapelte Säulen).

Eine in ihrer Höhe einheitliche Klimaprämie führt entsprechend bei hohen Haushaltseinkommen zu einer geringeren relativen Entlastung als bei niedrigen Einkommen – sie wirkt also progressiv. Die schwarze Linie bildet den netto-Effekt aus Be- und Entlastung ab. Die Gesamtheit der privaten Haushalte wird für die Analyse in zehn Gruppen zusammengefasst und nach der Höhe ihrer Einkommen gereiht (sogenannte Einkommensdezile). Für Haushalte mit den niedrigsten Einkommen (erstes bis viertes Einkommensdezil) ergäbe sich im Durchschnitt sogar eine netto-Entlastung – die Klimaprämie würde die Belastung durch das BEHG also in Relation zum Haushaltseinkommen deutlich überkompensieren. Das mittlere Einkommensdezil würde in etwa so gestellt, als gäbe es keine CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Haushalte mit hohen Einkommen würden hingegen moderat belastet – für die 10 % Haushalte mit dem höchsten Einkommen liegt die relative netto-Belastung bei unter 0,1% in Relation zu ihrem Haushaltseinkommen.

Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von aktuell 30 Euro pro Tonne im Jahr 2022 müsste die Klimaprämie bei 70 Euro pro Person liegen und dann in den kommenden Jahren mit dem CO<sub>2</sub>-Preis steigen. In Summe wäre eine Klimaprämie in entsprechender Höhe aufkommensneutral für die privaten Haushalte. Für die privaten Haushalte als Gesamtgruppe würden sich die Belastungen durch das BEHG und die Entlastungen durch die Klimaprämie also vollständig ausgleichen (siehe schwarze Linie für Haushalte insgesamt). D.h. eine sehr moderate Belastung der oberen Einkommen in Relation zu ihrem Haushaltseinkommen ermöglicht deutliche relative Entlastungen bei den unteren Einkommensgruppen. Die Gesamtausgaben des Staates zur vollständigen Kompensation

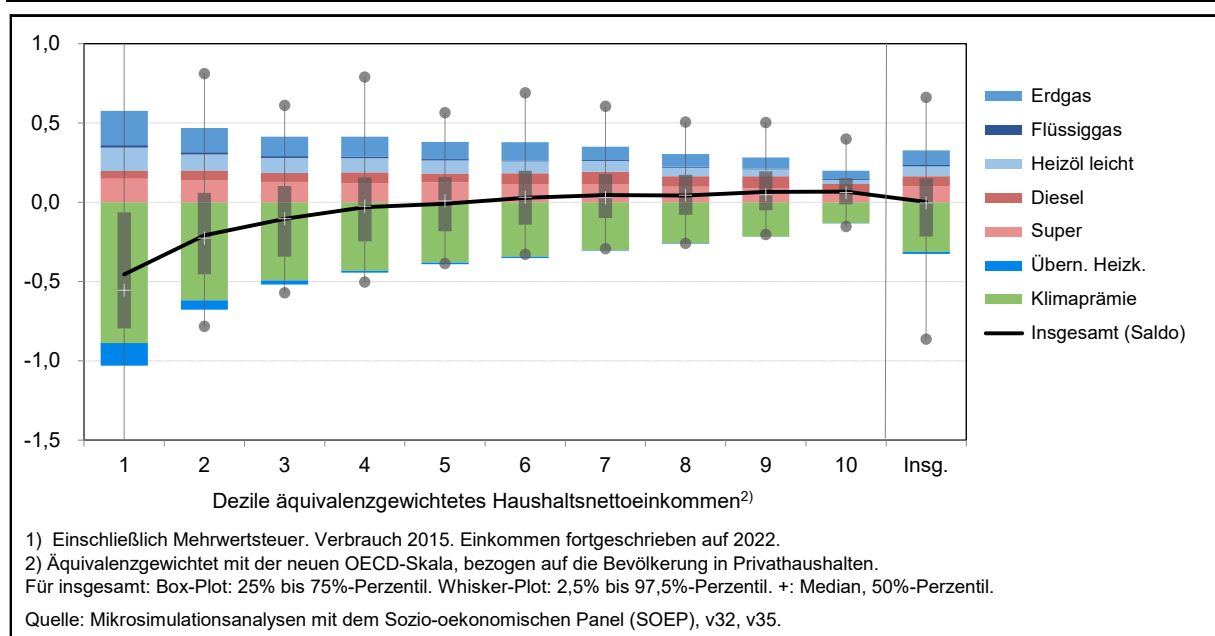
---

<sup>12</sup> Nur die Ausgaben für die im BEHG angelegte Kompensation an Unternehmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage (BECV) und die Systemkosten zur Refinanzierung der DEHSt werden einbehalten. In der Analyse des DIW wird weiterhin davon ausgegangen, dass keine Verrechnung der Klimaprämie mit den erhöhten Heizkostenzuschüssen im Rahmen Grundsicherung erfolgt.

<sup>13</sup> Schrems, I.; auf der Mauer, A.; Kemmler, A.; Trachsel, T.; Saad, N.; Bach, S.; Knautz, J.; (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Download unter: [Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels - Auswertungen und Analysen \(umweltbundesamt.de\)](https://www.umweltbundesamt.de/publications/view/publication?id=68273)

von BEHG-Belastungen über die Klimaprämie für den Bereich der privaten Haushalte lägen im Jahr 2022 bei rund 5,8 Mrd. Euro.

**Abbildung 2: Be- und Entlastungen der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel bei einer Klimaprämie von 70 Euro pro Person in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens**



Quelle: Siehe Fußnote 10

Ein zentraler Pluspunkt der Klimaprämie besteht darin, dass sie auch bei sehr hohen CO<sub>2</sub>-Preisen eine soziale Basisabsicherung gewährleistet – und das im Prinzip automatisch, wenn die Klimaprämie an den CO<sub>2</sub>-Preis gekoppelt wird. Denn bei höheren CO<sub>2</sub>-Preisen steigen auch die Einnahmen des Staates und damit die Spielräume für Kompensationszahlungen zur Vermeidung sozialer Härten. Das – scheinbare – Dilemma zwischen einem ambitionierten Emissionshandel im Verkehrs- und Gebäudebereich, der sich an den sektoralen Klimaschutzziele orientiert, und einer sozialverträglichen Gestaltung ließe sich somit durch die Klimaprämie weitgehend auflösen.

Härtefälle und vulnerable Haushalte können durch eine Klimaprämie aber nicht hinreichend kompensiert werden. Hierfür sind ergänzende Instrumente erforderlich, die soziale Härten bei vulnerablen Haushalten vermeiden. Dieser Befund ist mit Blick auf die Ausgestaltung der Klimaprämie von großer Bedeutung. Denn eine Klimaprämie, deren Höhe so festgelegt ist, dass sie für die Haushalte als Gesamtgruppe aufkommensneutral ist, führt zu einer vollständigen Ausschöpfung der auf das BEHG zurückzuführenden fiskalischen Spielräume des Staates, obwohl gleichzeitig weiterer Finanzierungsbedarf für die o.g. spezifisch auf Härtefälle und vulnerable Gruppen zugeschnittene Maßnahmen besteht. Dies spräche dafür, die Klimaprämie in einer reduzierten Höhe auszahlend, d.h. bezogen auf das Jahr 2022 ein Betrag unterhalb von 70 Euro. Dies würde weiterhin eine (allerdings geringere) durchschnittliche netto-Entlastung der unteren Einkommensdezile ermöglichen. Zusätzlich würden fiskalische Spielräume zur Senkung des Energieverbrauchs und damit spezifischen Entlastung der vulnerablen Gruppen geschaffen. Diese differenzierte Mittelverwendung wäre unter sozialen und Klimaschutzaspekten vorteilhaft und auch mit Blick auf die sich abzeichnenden Vorgaben des aktuell noch nicht beschlossenen Klima- und Sozialfonds wichtig.

Denkbar wäre es auch, die Klimaprämie nicht als Pro-Kopf-Pauschale zu gewähren, sondern nach der Höhe des Einkommens zu staffeln. In diesem Fall wäre ein deutlich geringerer Anteil des Aufkommens zur finanziellen Kompensation einkommensschwacher Haushalte erforderlich. Damit würden sich zusätzliche finanzielle Spielräume zur Stützung von Förderprogrammen zur Energiekosteneinsparung für vulnerable Gruppen oder auch andere Zwecke im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds (KTF) ergeben. Eine solche Lösung wäre unter sozialen Gesichtspunkten zwar gezielter, allerdings auch schwieriger umzusetzen und mit einem deutlich höheren Verwaltungsaufwand verbunden. Dies spricht dafür, die Klimaprämie als einheitliche Kopfpauschale einzuführen. Allerdings sollte sie dann in die Bemessungsgrundlage der Einkommenssteuer einbezogen werden. Aufgrund des progressiven Steuertarifs würden Haushalte mit niedrigem Einkommen keine oder nur sehr geringe Steuern auf die Klimaprämie entrichten. Für Bezieher hoher Einkommen würde die Klimaprämie nach Steuern hingegen deutlich geringer ausfallen. Damit würde die Klimaprämie unter sozialen Gesichtspunkten spürbar zielgenauer wirken und zudem über die zusätzlichen Steuereinnahmen auf gesamtstaatlicher Ebene fiskalisch effizienter ausgestaltbar sein.

Durch die Kopplung an bestehende Auszahlungswege könnte eine Klimaprämie grundsätzlich ohne großen Aufwand eingeführt und umgesetzt werden. Als zentrales Registrierungsmerkmal könnte die Steuer-ID dienen. Diese wird bereits für die gesamte Bevölkerung zentral beim Bundeszentralamt für Steuern (BZSt) geführt. Es müsste dort lediglich ein neues Klimaprämien-Register aufgebaut werden, um Doppelzahlungen zu vermeiden und eine Verknüpfung der Steuer-ID mit den Kontodaten der Berechtigten zu ermöglichen. Im Regierungsentwurf des Jahressteuergesetzes 2022 ist die „Schaffung einer entsprechenden Rechtsgrundlage zum Aufbau eines direkten Auszahlungsweges für öffentliche Leistungen unter Nutzung der steuerlichen Identifikationsnummer“ vorgesehen, wodurch die Implementierung einer Klimaprämie ermöglicht würde. Durch die Koppelung an bestehende Verfahren und den weitgehenden Verzicht auf eine Antragstellung ist davon auszugehen, dass nur verhältnismäßig geringe Verwaltungskosten durch die Klimaprämie entstünden. Färber und Wieland schätzen die einmaligen Verwaltungskosten der Klimaprämie auf einen einstelligen Millionenbetrag zur Errichtung des Registers sowie auf jährliche Kosten von unter einer Million für des Aufrechterhaltung und Aktualisierung.<sup>14</sup>

Die Klimaprämie sollte bereits zu Jahresbeginn für die folgenden 12 Monate an die Bürgerinnen und Bürger ausgezahlt werden, denn bei einer nachträglichen Erstattung müssten die Haushalte in Vorkasse gehen, was insbesondere bei Haushalten mit niedrigem Einkommen problematisch wäre. Außerdem dürfte eine vorgelagerte Auszahlung die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zusätzlich erhöhen. Aus Akzeptanzgründen ist zudem eine hohe Sichtbarkeit der Entlastung wichtig.

### **Die Klimaprämie benötigt eine sichere Finanzierungsgrundlage**

Um zu gewährleisten, dass die Höhe der Klimaprämie jedes Jahr an den voraussichtlichen Anstieg der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung angepasst werden kann, sollte der Bund dies gesetzlich verankern. Derzeit sind die Einnahmen aus dem BEHG in hohem Maße für andere Ausgabenzwecke im Rahmen des KTF gebunden – u.a. für die Refinanzierung der EEG-Umlage. Die Einführung einer Klimaprämie hat damit auch Implikationen auf die gegenwärtige Finanzierungssystematik im KTF und würde bei einer unveränderten Aufrechterhaltung aller bestehenden Ausgabenzwecke zusätzliche Bundeszuschüsse erforderlich machen. Die bestehenden Ausgabenzwecke sollten daher kritisch überprüft werden. Ein prominentes Beispiel ist die staatliche Förderung von Elektrofahrzeugen (E-Fahrzeugen) durch die

---

<sup>14</sup> Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie. Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer, Gutachten, Februar 2022.



Kaufprämie in Form des Umweltbonus und teilweise ergänzt durch die Innovationsprämie. Diese umfasst u.a. auch Plug-in-Hybrid-Fahrzeuge und ist damit aus ökologischer Perspektive kritisch zu bewerten. Gleichzeitig begünstigt sie eher obere Einkommensgruppen. Eine Finanzierung aus dem KTF ist damit schwer zu rechtfertigen. Die Förderung von E-Fahrzeugen könnte künftig aufkommensneutral über ein Bonus-Malus-System in der Kfz-Steuer erfolgen. Alleine über diese Maßnahme würden sich maßgebliche Spielräume für die Einführung der Klimaprämie ergeben – im Jahr 2021 wurde der KTF mit rund 3,1 Mrd. Euro durch die Förderung von E-Fahrzeugen belastet.

Ein weiterer zentraler Ausgabenposten im KTF ist die Refinanzierung der EEG-Umlage. Wie hoch die Kosten der EEG-Umlagerefinanzierung künftig sind, ist aber schwierig zu prognostizieren. Damit ist unklar, wie hoch der anteilige Finanzierungsbedarf aus dem BEHG für die EEG-Umlage unter den aktuellen Rahmenbedingungen des KTF ausfallen wird. Schon deshalb ist eine Koppelung von CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen und EEG-Umlagerefinanzierung nicht vereinbar mit dem Ziel, für die Klimaprämie eine verlässliche und ausreichende Finanzierungsgrundlage zu schaffen. Eine anteilige Zweckbindung der CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen für die Klimaprämie würde dies hingegen gewährleisten.

Die Förderung der erneuerbaren Energien ist zudem eine gesamtstaatliche Aufgabe, die unabhängig von den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziert werden sollte. Dafür spricht auch, dass die Finanzierung der EEG-Umlage im Gegensatz zur Klimaprämie keinen direkten Zusammenhang zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufweist. Auch soziale und verteilungspolitische Gründe sprechen dagegen, über die Finanzierung der EEG-Umlage die negativen Verteilungswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu korrigieren. So kann die Klimaprämie viel gezielter sozial problematische Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vermeiden.

#### **Einkommensbezogene Instrumente könnten soziale Härten bei vulnerablen Haushalten vermeiden**

Im Wohnungsbereich gibt es bereits bewährte Instrumente, durch finanzielle Hilfen soziale Härten zu vermeiden. Die Übernahme der Kosten der Unterkunft (KdU) nach Sozialgesetzbuch (SGB II, XII) und Asylbewerberleistungsgesetz (AsylbLG) sowie die CO<sub>2</sub>-Komponente im Wohngeld sorgen dafür, dass ein erheblicher Teil der vulnerablen Haushalte nicht durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Gebäudebereich belastet wird.

Allerdings beantragen zahlreiche Haushalte die o.g. Sozialtransfers nicht, obwohl sie darauf Anspruch hätten. Diese Lücke kann die Klimaprämie zumindest teilweise schließen, da sie alle Haushalte erhalten. Soweit von der Klimaprämie auch Empfänger von Wohngeld und KdU profitieren, ist unter administrativen und sozialen Gesichtspunkten zu prüfen, ob und in welcher Weise eine Verrechnung der gewährten Leistungen praktikabel und sinnvoll ist.

Im Mobilitätsbereich gibt es mehrere Optionen, finanzielle Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu kompensieren bzw. zu vermeiden. Nicht geeignet ist eine weitere Anhebung der Entfernungspauschale, da hierdurch negative Verteilungs- und Klimawirkungen entstehen. Wichtige Bevölkerungsgruppen würden zudem überhaupt nicht entlastet, z.B. Rentner\*innen oder Studierende, weil diese keiner lohnsteuerpflichtigen Beschäftigung nachgehen. Vorgeschlagen wird teilweise auch die Umgestaltung der Entfernungspauschale zu einem Mobilitätsgeld, das unabhängig von der Höhe des Einkommenssteuersatzes pro Kilometer einen bestimmten Betrag von der Steuerschuld abzieht. Wie Modellrechnungen zeigen, ergäben sich durch das Mobilitätsgeld deutlich bessere Verteilungswirkungen als bei der Entfernungspauschale. Allerdings würde es weiterhin den Trend zu langen Arbeitswegen fördern und nur Bevölkerungsgruppen begünstigen, die Einkommensteuer zahlen. Aus Umweltsicht wäre es sinnvoll, das Mobilitätsgeld bei einer Pkw-Nutzung nur noch in voller Höhe zu gewähren, falls eine ÖV-Nutzung nicht zumutbar ist, wie dies zum Beispiel schon in Österreich der Fall ist

Daneben besteht die Möglichkeit, die privaten Haushalte durch eine Verbilligung des öffentlichen Verkehrs zu entlasten, zum Beispiel durch die Mehrwertsteuerbefreiung des öffentlichen Verkehrs, die flächendeckende Einführung und Entbürokratisierung von Sozialtickets und die Nachfolgeregelung für das 9 Euro Ticket - das „Deutschlandticket“ für 49 EUR pro Monat. Diese Maßnahmen sind unter sozialen wie auch unter Klimaschutzgesichtspunkten positiv zu bewerten. Allerdings entlasten sie vulnerable Haushalte in ländlichen Räumen mit einer mangelhaften Anbindung an den öffentlichen Verkehr kaum. Deshalb sind ergänzende Instrumente erforderlich, die diese Lücke schließen.

### **Spezifische Förderprogramme für vulnerable Gruppen sollten die Klimaprämie ergänzen**

Ergänzend zur Klimaprämie sollte der Staat einen Teil des Aufkommens aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Förderprogramme einsetzen, die vulnerablen Haushalten helfen, ihre Energiekosten zu senken. Solche Programme ermöglichen unmittelbar Synergien zwischen sozialen Zielen und dem Klimaschutz. Außerdem haben sie tendenziell einen dämpfenden Effekt auf die CO<sub>2</sub>-Preise, da sie die Nachfrage nach fossilen Energien und damit auch nach CO<sub>2</sub>-Zertifikaten tendenziell senken. Besonders geeignet sind aus Sicht des UBA folgende Fördermaßnahmen:

- ▶ Ausweitung der Energieberatung für Haushalte mit niedrigem Einkommen zur Hebung niedrigschwelliger Einsparpotenziale,
- ▶ gezielte Finanzierungshilfen für vulnerable Eigentümer\*innen von sanierungsbedürftigen Gebäuden,
- ▶ Sanierungsförderung in vulnerablen Gebieten,
- ▶ Priorisierung der ineffizientesten Gebäude bei der Sanierungsförderung,
- ▶ gezielte Maßnahmen zur Förderung einer nachhaltigen Mobilität für vulnerable Haushalte, zum Beispiel durch Förderung des Umstiegs auf rein batterieelektrische Fahrzeuge.

Die genannten Maßnahmen und Instrumente können einen wichtigen Beitrag leisten, vulnerable Gruppen dauerhaft zu entlasten und ihre Resilienz gegenüber marktgetriebenen Energiepreissteigerungen zu erhöhen. Ihre positiven sozialen Wirkungen gehen damit weit über das Ziel einer Entlastung für die Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung hinaus. Eine Finanzierung könnte unter anderem dadurch erfolgen, dass bestehende Förderprogramme stärker auf vulnerable Gruppen ausgerichtet werden. Ergänzend könnte eine anteilige Finanzierung aus den BEHG-Einnahmen erfolgen.

### **Eine verursachergerechte Anlastung der CO<sub>2</sub>- und Heizkosten im Gebäudebereich erhöht die Sozialverträglichkeit und verbessert die Anreizwirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung**

Die Förderprogramme sollten ergänzt werden durch eine verursachergerechte Anlastung der CO<sub>2</sub>- und Heizkosten im Gebäudebereich. Sowohl unter sozialen Gesichtspunkten als auch angesichts der beschränkten Anpassungsmöglichkeiten von Mieter\*innen, bei steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen den Energieverbrauch zu senken, ist es sinnvoll, dass die Vermieter\*innen einen Teil der CO<sub>2</sub>-Kosten tragen. Die vorgesehene gesetzliche Teilung der CO<sub>2</sub>-Kosten des BEHG ist deshalb zu begrüßen. Sinnvoll sind darüber hinaus weitergehende Reformen in Richtung eines Teilwarmmieten-Modells, welches nicht nur die CO<sub>2</sub>-Kosten, sondern die gesamten Heizkosten zwischen Mieter\*innen und Vermieter\*innen aufteilt. Dies erhöht für Vermietende den ökonomischen Anreiz, investive Maßnahmen zur Verringerung des Verbrauchs fossiler Energieträger vorzunehmen, stärkt die ökologische Lenkungswirkung der CO<sub>2</sub>-Preise und trägt dazu bei, die Klimaschutzziele effizient zu erreichen.

## **Klimaprämie und Förderprogramme müssen durch geeignete Rahmenbedingungen und einen sektorspezifischen Policy-Mix flankiert werden**

Die bisher vorgeschlagenen Maßnahmen und Instrumente stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Durch sie ist es möglich, selbst eine ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung sozialverträglich zu gestalten und Synergien zwischen Klimaschutz und sozialen Zielen zu heben. Nicht zuletzt auch angesichts der sprunghaft gestiegenen Energiepreise sind jedoch flankierend weitere Maßnahmen sinnvoll, die es den Bürgerinnen und Bürgern erleichtern, ihre Energiekosten durch Klimaschutzmaßnahmen zu senken. Besonders bedeutsam sind dabei folgende Punkte:

**1. Aufbau nachhaltiger Infrastrukturen:** Ein gut ausgebauter und preislich attraktiver öffentlicher Verkehr (ÖV) ist eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich Menschen mit niedrigem Einkommen und Pendelnde an steigende CO<sub>2</sub>-Preise anpassen können. Zentral sind dabei eine Aufstockung der Investitionen in den ÖV, eine gute Anbindung an den ÖV und attraktive Tarifmodelle – auch in ländlichen Räumen und dem Umland von Städten. Dies fördert sowohl den Klimaschutz als auch die Sozialverträglichkeit der Klimapolitik. Ein weiteres wichtiges Handlungsfeld ist der flächendeckende Ausbau der Ladeinfrastrukturen, da dies den Umstieg auf E-Mobilität erleichtert. Wichtig ist auch ein schnelles und stabiles Internet, um mehr Menschen den Zugang zu Telearbeit zu ermöglichen und Fahrtkosten zur Arbeit einzusparen.



**2. Instrumente zur Hebung von Energieeinsparpotenzialen und zur Vermeidung von Lock-in Effekten:** Zahlreiche Studien zeigen, dass es im Gebäude- und Verkehrsbereich zahlreiche Maßnahmen zur Einsparung fossiler Energien gibt, die unter dem Strich eine deutliche Senkung der Energiekosten der privaten Haushalte ermöglichen. Damit sie in der Breite umgesetzt werden können, bedarf es vielfach staatlicher Maßnahmen, sei es in Form von Förderprogrammen für die energetische Gebäudesanierung oder für den Einbau von Wärmepumpen, oder von ordnungsrechtlichen Instrumenten, wie etwa dem Tempolimit oder CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerten für Pkw. Ob und in welchem Maße solche Instrumente eingesetzt werden, entscheidet maßgeblich darüber, wie hoch die Energiekosten der privaten Haushalte in den kommenden Jahren ausfallen.

Eine solche integrierte Strategie bietet Vorteile, die weit über die Entlastung von Kosten durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung hinausgehen. Denn sie verringert dauerhaft die Vulnerabilität der Bürgerinnen und Bürger gegenüber starken Preissteigerungen bei fossilen Energieträgern, entschärft die Gefahr, dass ein rapider Anstieg der fossilen Energiepreise zu sozialen Verwerfungen führt, und reduziert gleichzeitig die Treibhausgasemissionen im Verkehrs- und Gebäudebereich. Zugleich wirkt eine solche Strategie auch in ökonomischer Hinsicht vielfach positiv, denn sie baut bestehende Hemmnisse ab und mobilisiert dadurch besonders kostengünstige Potenziale zur Einsparung fossiler Energien und stärkt die ökologische Lenkungswirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

---

### **Impressum**

#### **Herausgeber**

Umweltbundesamt  
Wörlitzer Platz 1  
06844 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
Fax: +49 340-2103-2285  
[buergerservice@uba.de](mailto:buergerservice@uba.de)  
Internet: [www.umweltbundesamt.de](http://www.umweltbundesamt.de)  
 [/umweltbundesamt](https://www.facebook.com/umweltbundesamt)  
 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

#### **Autorenschaft, Institution**

Andreas Burger, Benjamin Lünenbürger,  
Kerstin Tews, Jan Weiß und Hans  
Zschüttig  
Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau und  
Berlin  
unter Mitwirkung von: Kilian Frey,  
Manuel Hendzlik, Christoph Kühleis,  
Martin Lange, Jens Schuberth, Joscha  
Steinbrenner, Björn Verse  
Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau und  
Berlin

**Stand:** Dezember/2022