

MÖGLICHKEITEN FÜR EINE VER- BRAUCHERFREUNDLICHE CO₂- BEPREISUNG BEI STROM UND WÄRME

Positionspapier des Verbraucherzentrale Bundesverbands
(vzbv)

11. September 2018 / Aktualisierung 12. Juli 2019

Impressum

*Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.*

*Team
Energie und Bauen*

*Markgrafenstraße 66
10969 Berlin*

energie@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. EINLEITUNG	4
III. POSITIONEN DES VZBV	6
1. Es braucht zusätzliche Maßnahmen, um die Klimaschutzziele zu erreichen.....	6
2. Eine verbraucherfreundliche CO ₂ -Bepreisung muss mit Entlastungsmaßnahmen im Strom- und Wärmesektor einhergehen	7
3. Das EU-Emissionshandelssystem ist auf große Industrie- und Energieerzeugungsanlagen ausgelegt und muss um ein weiteres Instrument ergänzt werden.....	8
4. Es muss Transparenz bei den Kosten fossiler Energien hergestellt werden	9

I. ZUSAMMENFASSUNG

Es ist kaum vorstellbar, wie die Klimaschutzziele 2020/2030/2050 ohne zusätzliche Maßnahmen erreicht werden sollen. In Deutschland findet aktuell eine intensive Diskussion zur CO₂-Bepreisung¹ statt. Organisationen, Verbände und Unternehmen positionieren sich zunehmend für die Einführung einer CO₂-Bepreisung. Der vzbv setzt sich dafür ein, die Interessen der privaten Verbraucherinnen und Verbraucher² bestmöglich zu vertreten.

Die privaten Verbraucher stehen zwar hinter der Energiewende, tragen aber schon heute die größten Kostenanteile. Darum setzt sich der vzbv dafür ein, dass eine CO₂-Bepreisung die privaten Verbraucher am Ende nicht zusätzlich belasten darf.

Zentrale Forderungen des vzbv:

- ❖ Der vzbv unterstützt die Einführung einer CO₂-Bepreisung als Anreiz für mehr klimaverträgliches Verhalten, wenn sie verbraucherfreundlich gestaltet werden kann.
- ❖ Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung der privaten Verbraucher dürfen nicht im Bundeshaushalt verbleiben, sondern müssen vollständig an die privaten Verbraucher zurückerstattet werden.
- ❖ Die Rückerstattung der CO₂-Bepreisung muss nach Gruppen geordnet erfolgen. Die von den privaten Verbrauchern geleisteten direkten und indirekten Zahlungen werden auch an die privaten Verbraucher zurückerstattet. Eine Kreuzfinanzierung anderer Gruppen findet nicht statt.
- ❖ Die Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollte direkt erfolgen und sichtbar sein. Sie könnte zum Beispiel in Form eines jährlichen Klimaschecks³ an jede Person oder jeden Haushalt oder in vergleichbarer Form erfolgen.
- ❖ Es braucht eine umfassende und zielführende Regelung zum Ausgleich sozialer Härten. Eine CO₂-Bepreisung darf nicht dazu führen, dass die Menschen in ländlichen Regionen oder mit geringem Einkommen überproportional belastet werden.
- ❖ Die CO₂-Bepreisung muss durch weitere Maßnahmen flankiert werden, wie Entlastungsmaßnahmen im Strom- und Wärmesektor. Als Maßnahmen bieten sich zum Beispiel die Reduzierung des Strompreises oder die steuerliche Förderung der energetischen Gebäudesanierung an.
- ❖ Grundsätzlich wird zwar eine CO₂-Bepreisung im europäischen Verbund gegenüber einem nationalen Alleingang bevorzugt. Das EU-Emissionshandelssystem ist aber auf große Industrie- und Energieerzeugungsanlagen ausgelegt und muss daher um ein weiteres Instrument ergänzt werden, z. B. einer CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene.
- ❖ Der vzbv fordert ein Höchstmaß an Transparenz bei den Kosten der einzelnen Energieträger und den gesamtgesellschaftlichen Kosten der Energiewende.

Dieses Positionspapier umfasst die Sektoren Strom und Wärme.⁴

¹ CO₂ ist die chemische Abkürzung für Kohlenstoffdioxid und eines der bedeutendsten Treibhausgase zur Erderwärmung.

² Die gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf weibliche und männliche Personen. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Doppelbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

³ Bei einer Klimadividende werden die Einnahmen in Form einer „Pro-Kopf-Zahlung“ an die Verbraucher zurückerstattet. Der Begriff Klimascheck wird synonym mit Klimadividende verwendet.

⁴ Daten für dieses Positionspapier wurden bis Juli 2018 berücksichtigt.

II. EINLEITUNG

Die internationalen Klimaschutzziele von Paris können voraussichtlich ohne zusätzliche Maßnahmen nicht erreicht werden, da die Treibhausgasemissionen in vielen Ländern steigen oder zu langsam sinken. Eine wirkungsvolle rechtliche Begrenzung der Treibhausgasemissionen wurde bisher politisch nicht umgesetzt. Insbesondere mit einer CO₂-Bepreisung könnte eine Reduzierung des CO₂-Ausstoßes erreicht werden. Dieser Weg wird seit einigen Jahren in Deutschland breit diskutiert. Ein zusätzliches Instrument zur CO₂-Bepreisung⁵ könnte entweder global (derzeit nicht umsetzbar) oder in der Europäischen Union durch eine ausreichende Verbesserung des EU-Emissionshandels (derzeit nicht absehbar) oder durch eine zusätzliche CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene und im Verbund mit Nachbarstaaten erfolgen. Seit der Reform des EU-Emissionshandels vom April 2018 sind zwar die CO₂-Zertifikatepreise erstmals seit Jahren wieder gestiegen, jedoch ist nach wissenschaftlichem Stand nicht prognostizierbar, ob damit signifikante Treibhausgasminderungen erreicht werden.⁶

Eine CO₂-Bepreisung soll bei etwa 20 bis 30 Euro pro Tonne CO₂ erste lenkende Wirkungen entfalten. Eine vollständige Kompensation der externen Kosten fossiler Energien wird mit etwa 180 Euro pro Tonne CO₂ prognostiziert.⁷ Aus Sicht des vzbv sind niedrige CO₂-Preise zwar kurzfristig kostengünstiger für den privaten Verbraucher, setzen aber langfristig Fehlanreize und ziehen Folgekosten nach sich, die letztlich von den Verbrauchern aufgebracht werden müssen.

Investitionen in Energieeffizienz und den Ausbau erneuerbarer Energien sind oft nicht wirtschaftlich genug.⁸ Eine CO₂-Bepreisung wiederum hat den volkswirtschaftlichen Effekt, fossile Energieerzeugung zu minimieren, Staatseinnahmen zu generieren, verbunden mit Rückerstattungsmöglichkeiten an die privaten Verbraucher und einen finanziellen und ökologischen Mehrwert für das Gemeinwesen zu schaffen.

In Deutschland wird über das Instrument CO₂-Bepreisung seit einigen Jahren diskutiert, und viele Stakeholder haben sich dazu positioniert sowie Forderungen an die Bundesregierung aufgestellt.⁹

Der Koalitionsvertrag vom 14. März 2018 sieht eine CO₂-Bepreisung auf G20-Ebene vor.¹⁰ Die Bundesregierung will noch 2019 prüfen ob eine CO₂-Bepreisung im Zusammenhang mit dem Klimaschutzgesetz eingeführt werden soll.

Eine CO₂-Bepreisung verursacht unterschiedliche Verteilungswirkungen bei verschiedenen privaten Haushaltsgrößen. Daten zu den finanziellen Auswirkungen im Strom- und

⁵ Die Treibhausgase Methan (CH₄) und Lachgas (N₂O) haben deutlich größere Treibhausgaspotenziale als CO₂ – also der Beitrag eines Stoffes zur Erderwärmung. Zur Vergleichbarkeit werden die Treibhausgasemissionen entsprechend ihrem globalen Erwärmungspotenzial in CO₂-Äquivalenten (CO₂e) umgerechnet (CO₂ = 1).

⁶ Vgl. Agora Energiewende und Öko-Institut: Vom Wasserbett zur Badewanne. Die Auswirkungen der EU-Emissionshandelsreform 2018 auf CO₂-Preis, Kohleausstieg und den Ausbau der Erneuerbaren. Hintergrund, Juli 2018.

⁷ Vgl. Umweltbundesamt: Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten – Kostensätze, 2019, <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/hohe-kosten-durch-unterlassenen-umweltschutz>

⁸ Vgl. Agentur für Erneuerbare Energien u.a.: CO₂ braucht einen Preis. Warum Energiewende und Klimaschutz neue ökonomische Anreize brauchen. Statement der Energieeffizienzende, 2018.

⁹ Vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Expertenkommission, Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, verschiedene Verbände und Forschungsinstitute.

¹⁰ Vgl. CDU/CSU; SPD: Koalitionsvertrag. Ein neuer Aufbruch für Europa. Eine neue Dynamik für Deutschland. Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, 18. März 2018.

Wärmesektor sind bisher sehr überschaubar. Je nach Höhe des Haushaltseinkommens und der Haushaltsgröße variieren die Mehrbelastungen im zwei- bis dreistelligen Eurobereich pro Jahr.

Entlastungsmaßnahmen für Privathaushalte bei der CO₂-Bepreisung im Wärmesektor variieren von Rückerstattungen im zweistelligen Eurobereich pro Jahr über weitere Maßnahmen wie steuerliche Absetzbarkeit der Gebäudesanierung, Anpassung der Sozialleistungen oder die pro-Kopf-Klimadividende zur finanziellen Entlastung der Verbraucher.¹¹ Mit der Senkung der Stromsteuer und der Verschiebung der Industrieausnahmen des Erneuerbaren-Energien-Gesetzes in den Staatshaushalt können private Verbraucher beim Strompreis entlastet werden.

Vor dem Hintergrund dieser Diskussion möchte sich der vzbv mit dem vorliegenden Positionspapier in die Debatte um eine mögliche zusätzliche CO₂-Bepreisung einbringen, damit die Anliegen der privaten Verbraucher angemessen vertreten werden.

¹¹ Vgl. Energy Brainpool, 2017; Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, 2017; Vgl. CO₂-Abgabe-Verein: Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? Diskussionspapier des CO₂ Abgabe e.V., Juni 2017.

III. POSITIONEN DES VZBV

Der vzbv ist die Interessensvertretung der privaten Verbraucher in Deutschland. Der vzbv verfolgt nach seiner Satzung die Verwirklichung einer nachhaltigen Entwicklung.¹² Die Energiepolitischen Leitlinien des vzbv betonen, dass Kosten und Nutzen der Energiewende transparent und die finanziellen Belastungen für Verbraucher begrenzt werden sollen, um die gesellschaftliche Akzeptanz zu erhalten.¹³

Der vzbv vertritt in der aktuellen politischen Diskussion eine verbraucherfreundliche Einführung einer CO₂-Bepreisung. Die CO₂-Bepreisung darf nicht zu einer finanziellen Mehrbelastung der privaten Verbraucher insgesamt führen. Daher muss die Einführung einer CO₂-Bepreisung mit einer finanziellen Entlastung der privaten Verbraucher gekoppelt werden und für die Gruppe der privaten Verbraucher insgesamt aufkommensneutral sein.

1. ES BRAUCHT ZUSÄTZLICHE MASSNAHMEN, UM DIE KLIMASCHUTZZIELE ZU ERREICHEN

Der vzbv begrüßt das Ergebnis des Klimagipfels 2015 in Paris, den Anstieg der globalen Temperatur auf deutlich unter 2°C gegenüber dem vorindustriellen Zeitalter zu begrenzen. Deutschland und die Europäische Union wollen als Beitrag ihre Treibhausgasemissionen bis 2050 um 80 bis 95 Prozent reduzieren. Dafür müssen in unserer Wirtschaft, insbesondere bei der Bereitstellung von Energie, Treibhausgasemissionen gesenkt werden. Der vzbv unterstützt daher Energieeffizienzmaßnahmen und den Umbau des Energiemixes, weg von den fossilen Energien, hin zu den erneuerbaren Energien.

Der vzbv weist darauf hin, dass mit den bisherigen Anstrengungen der Politik die Klimaschutzziele 2020, 2030 und 2050 voraussichtlich nicht erreicht werden, was den langfristigen Interessen sowie den erfragten Wunschvorstellungen der privaten Verbraucher widerspricht. Im Jahr 2018 gaben 85 Prozent der befragten Verbraucher an, die Ziele der Energiewende zu unterstützen. Zusätzliche Anstrengungen sind also erforderlich.

Ein wichtiger nächster Schritt beim Umbau des Energiemixes betrifft daher eine angemessene CO₂-Bepreisung, mit der die Klimaziele noch erreicht werden können.

VZBV-POSITION

Es ist nicht vorstellbar, wie die Klimaschutzziele 2020/2030/2050 ohne weitere Maßnahmen erreicht werden sollen. Es braucht daher ein zusätzliches Set von Instrumenten, darunter eine CO₂-Bepreisung, um eine wirkungsvolle rechtliche Begrenzung der Treibhausgasemissionen zu erreichen.

¹² Vgl. Bundesverband der Verbraucherzentralen und Verbraucherverbände: Satzung 12.12.2000.

¹³ Vgl. Verbraucherzentrale Bundesverband e.V.: Die Energiewende aus Verbrauchersicht – Energiepolitische Leitlinien, 16.11.2012.

2. EINE VERBRAUCHERFREUNDLICHE CO₂-BEPREISUNG MUSS MIT ENTLASTUNGSMASSNAHMEN IM STROM- UND WÄRMESEKTOR EINHERGEHEN

Der vzbv setzt sich dafür ein, dass die Energiewende verbraucherfreundlich und sozial gerecht gestaltet wird. Die Einführung einer CO₂-Bepreisung hat nicht nur eine umweltpolitische Lenkungswirkung, sondern auch finanzielle Auswirkungen für die privaten Verbraucher im Strom- und Wärmesektor. Daher müssen die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung der privaten Verbraucher vollständig an diese zurückerstattet werden, das heißt, die Rückvergütung ist aufkommensneutral für die Gruppe der privaten Verbraucher insgesamt. Das steht der Lenkungswirkung nicht entgegen. Die Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollte direkt erfolgen und sichtbar sein.

Unabhängig davon können bei bestimmten Verbrauchergruppen, zum Beispiel Menschen in ländlichen Regionen oder mit geringem Einkommen, Mehrbelastungen nicht ausgeschlossen werden. Eine CO₂-Bepreisung darf aber nicht dazu führen, dass die Gruppen zu sehr belastet werden. Daher muss eine Regelung zum Ausgleich sozialer Härten vorgesehen werden.

Die CO₂-Bepreisung muss durch weitere Maßnahmen ergänzt werden. Klimaschädliche Subventionen sind abzubauen, klimaverträgliche Technologien und neue Infrastrukturnetze sind zu fördern. So müssen private Verbraucher beim Strompreis entlastet und Investitionen in die energetische Gebäudesanierung und in die Energieeffizienz gefördert werden. Allein im Stromsektor sind private Verbraucher bereits jetzt mit ca. 54 Prozent mit den höchsten Abgaben, Umlagen, Steuern auf den Strompreis belastet. Tendenziell steigen sowohl die Netzentgelte als auch die EEG-Umlage weiter an.

Für den vzbv sind die folgenden Elemente integraler Bestandteil einer verbraucherfreundlichen CO₂-Bepreisung:

- ❖ Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung der privaten Verbraucher dürfen nicht im Bundeshaushalt verbleiben, sondern müssen vollständig an die privaten Verbraucher zurückerstattet werden. Eine klassische CO₂-Steuer, bei der der Verbleib der Einnahmen im allgemeinen Bundeshaushalt offenbleibt, lehnt der vzbv ab.
- ❖ Die Rückerstattung der CO₂-Bepreisung muss Zielgruppen-spezifisch erfolgen. Die von den privaten Verbrauchern geleisteten direkten und indirekten Zahlungen werden auch an die privaten Verbraucher zurückerstattet. Eine Kreuzfinanzierung anderer Gruppen findet nicht statt. Mit den von den privaten Verbrauchern geleisteten Zahlungen dürfen keine Ausnahmeregelungen anderer Gruppen, wie zum Beispiel der stromintensiven Industrie oder dem Gewerbe, gegenfinanziert werden.
- ❖ Die Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollte direkt erfolgen und sichtbar sein. Sie könnte zum Beispiel in Form eines jährlichen Klimaschecks oder einer Klimadividende an jede Person oder jeden Haushalt oder in vergleichbarer Form erfolgen.
- ❖ Es braucht eine umfassende und zielführende Regelung zum Ausgleich sozialer Härten. Eine CO₂-Bepreisung darf nicht dazu führen, dass die Menschen in ländlichen Regionen oder mit geringem Einkommen überproportional belastet werden.
- ❖ Die CO₂-Bepreisung und ihre Rückerstattung sollte mit möglichst geringem bürokratischen Aufwand erfolgen.
- ❖ Im Strom- und Wärmesektor muss die CO₂-Bepreisung von weiteren Maßnahmen flankiert werden, wie der Förderung von klimaverträglichen Heizungen, der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung und der Senkung des Strompreises.

Zentrale Elemente bei der Senkung des Strompreises betreffen die weitgehende Abschaffung der Stromsteuer auf den EU-Mindeststeuersatz (-2,05 Ct/kWh) und der Verschiebung der Besonderen Ausgleichsregelung in den Staatshaushalt (ca. -1,4 Ct / kWh).

VZBV-POSITION

Der vzbv unterstützt die Einführung einer CO₂-Bepreisung, fordert aber gleichzeitig die aufkommensneutrale Rückerstattung sowie Härtefallregelungen für die privaten Verbraucher. Darüber hinaus fordert der vzbv Entlastungsmaßnahmen im Strom- und Wärmesektor.

3. DAS EU-EMISSIONSHANDELSSYSTEM IST AUF GROßE INDUSTRIE- UND ENERGIEERZEUGUNGSANLAGEN AUSGELEGT UND MUSS UM EIN WEITERES INSTRUMENT ERGÄNZT WERDEN

In der Debatte um eine mögliche CO₂-Bepreisung werden verschiedene Instrumente, z. B. ein europäischer CO₂-Mindestpreis im Rahmen des EU-Emissionshandels oder eine nationale CO₂-Bepreisung debattiert. Im europäischen Verbund können durch Einführung eines CO₂-Mindestpreises im EU-Emissionshandel sowohl Verlagerungen von Unternehmen ins benachbarte Ausland als auch Stromimporte nach Deutschland bestmöglich vermieden werden.

Eine regionale CO₂-Bepreisung mit interessierten Nachbarstaaten (Benelux-Staaten, Dänemark, Österreich und Frankreich) hat in absoluter Größe einen Treibhausgas-senkenden Effekt, weil sie zu höheren Nettostromimporten aus Erdgaskraftwerken führt, die weniger CO₂-Emissionen produzieren als die heimischen Kohlekraftwerke.

Eine allein nationale CO₂-Bepreisung führt zu einer höheren fossilen Stromerzeugung im Ausland und höheren Treibhausgasemissionen, solange nicht erneuerbare Energien zugebaut werden.^{14,15}

VZBV-POSITION

Der vzbv bevorzugt eine CO₂-Bepreisung im europäischen Verbund oder zusammen mit Nachbarstaaten gegenüber einem nationalen Alleingang. Das EU-Emissionshandelssystem ist auf große Industrie- und Energieerzeugungsanlagen ausgelegt und muss daher um ein weiteres Instrument ergänzt werden.

¹⁴ Vgl. Öko-Institut e.V.: Dem Ziel verpflichtet. CO₂-Mindestpreise im Instrumentenmix einer Kohle-Ausstiegsstrategie für Deutschland; Studie im Auftrag des WWF, März 2018.

¹⁵ Vgl. Energy Brainpool: Wirkungsweise einer CO₂-Steuer im Strommarkt, Studie im Auftrag des Bundesverbands Erneuerbare Energien, 2017.

4. ES MUSS TRANSPARENZ BEI DEN KOSTEN FOSSILER ENERGIEN HERGESTELLT WERDEN

Die fossile Energiegewinnung verursacht nicht nur hohe Treibhausgasemissionen, sondern auch externe, nicht eingepreiste Kosten, einschließlich Folgekosten, die der Gesellschaft zum Beispiel in Form von Klima-, Umwelt- oder Gesundheitsschäden entstehen und derzeit von der Allgemeinheit getragen werden.

Die Kosten und Folgekosten der fossilen Energieträger für Mensch und Umwelt sind bisher nicht transparent über den Strompreis ausgewiesen. Unternehmen, die Energie aus fossilen Energieträgern erzeugen und maßgeblich zum Klimawandel beitragen, erhalten in erheblichem Umfang staatliche Förderungen in Form von Finanzhilfen, Steuervergünstigungen oder öffentliche Ausgaben für Forschung und Entwicklung. Hinzu kommen Regelungen mit Subventionswirkung, zum Beispiel Vorteile durch den EU-Emissionshandel, Industrieausnahmen beim Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) und Regelungen für Rückstellungen in der Atomenergiewirtschaft.¹⁶ Öffentlich zugängliche Daten über die externen Kosten fossiler Energien tragen zu mehr Transparenz bei.

VZBV-POSITION

Der vzbv fordert ein Höchstmaß an Transparenz bei den Kosten der einzelnen Energieträger und den gesamtgesellschaftlichen Kosten der Energiewende, z.B. durch öffentlich zugängliche Daten von der Bundesregierung. Ein angemessener CO₂-Preis kann die Umweltschäden durch fossile Energieerzeugung einpreisen. Klimaschädliche Subventionen sollten abgebaut werden.

¹⁶ Vgl. Umweltbundesamt: Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Dezember 2016.