

CO₂-BEPREISUNG VERBRAUCHERFREUNDLICH GESTALTEN

Stellungnahme des Verbraucherzentrale Bundesverbands
zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zum ersten Ge-
setz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes
(BEHG)

09.03.2020

Impressum

Verbraucherzentrale
Bundesverband e.V.

Team
Energie und Bauen

Rudi-Dutschke-Straße 17
10969 Berlin

energie@vzbv.de

INHALT

I. ZUSAMMENFASSUNG	3
II. VORBEMERKUNG	3
III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN	4
1. Verfassungsrechtliche Vereinbarkeit muss sichergestellt werden . Fehler! Textmarke nicht definiert.	
2. Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage dürfen nicht zu Lasten der privaten Verbraucher gehen.....	5
3. Keine CO ₂ -Bepreisung ohne Festlegung der Verwendung der Mittel.....	5
4. Volle Transparenz bei der Verwendung der Mittel aus CO ₂ -Bepreisung herstellen....	6
5. Soziale Ausgewogenheit bei Rückerstattung der Mittel aus CO ₂ -Bepreisung verbessern.....	6

I. ZUSAMMENFASSUNG

Bei der Novellierung des ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) müssen Verbraucherbelange besser berücksichtigt werden. Dabei muss das BEHG nicht nur in Bezug auf die CO₂-Bepreisung sondern auch im Zusammenhang mit der Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung bewertet werden. Die Gesetzgebung zu diesem zweiten Teil fehlt jedoch noch in zentralen Punkten und muss parallel zum BEHG beschlossen werden. Der Verbraucherzentrale Bundesverband (vzbv) fordert

- ❖ die Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit des BEHG
- ❖ Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage nicht über den Strompreis, sondern über den Staatshaushalt zu finanzieren
- ❖ die zeitgleiche rechtliche Regelung von CO₂-Bepreisung und der Rückerstattung der durch die CO₂-Bepreisung eingenommenen Mittel.
- ❖ die volle Transparenz bei der Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung
- ❖ die bessere soziale Ausgewogenheit bei der Rückerstattung der Mittel aus der CO₂-Bepreisung.

II. VORBEMERKUNG

Der vzbv begrüßt die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Verbändeanhörung zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zum ersten Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG).

Klimaschutz und Verbraucherschutz gehören zusammen: Denn Klimaschutz ist Aufgabe für die gesamte Gesellschaft. Unternehmen, Politik und Verbraucher müssen umdenken, umsteuern – ein Weiter so wie bisher kann es nicht geben. Im Sinne der Nachhaltigkeit sind wir den nachkommenden Generationen verpflichtet.

Deutschland muss die Ziele des internationalen Pariser Klimaschutzabkommens erfüllen, das die Begrenzung des Temperaturanstiegs auf deutlich unter 2°C, möglichst auf 1,5°C vorsieht. Dazu müssten in Deutschland die Treibhausgase bis 2050 um 95 Prozent gegenüber 1990 gesenkt werden.

Einfache Lösungen, die nichts kosten, gibt es nicht. Die entstehenden Kosten müssen aber fair verteilt werden. Mitnahmeeffekte und Querfinanzierungen auf Kosten der Verbraucherinnen und Verbraucher¹ darf es nicht geben. Verbraucher dürfen für die Transformation zu einer treibhausneutralen Wirtschaft und Gesellschaft finanziell nicht überproportional belastet werden.

Viele Verbraucher wollen einen Beitrag zum Klimaschutz leisten. Im Juni 2019 sprachen sich in einer repräsentativen Umfrage im Auftrag des vzbv 66 Prozent der Befragten für einen CO₂-Preis aus. Voraussetzung ist allerdings, dass die Beträge vollständig

¹ Die im weiteren Text gewählte männliche Form bezieht sich immer zugleich auf Personen aller Geschlechter. Wir bitten um Verständnis für den weitgehenden Verzicht auf Mehrfachbezeichnungen zugunsten einer besseren Lesbarkeit des Textes.

an die privaten Verbraucher zurückgegeben werden und nicht im Staatshaushalt verbleiben. Dagegen würden 61 Prozent der Befragten die CO₂-Bepreisung nicht unterstützen, wenn die Erträge in den Staatshaushalt fließen.

III. DIE FORDERUNGEN IM EINZELNEN

1. VERFASSUNGSRECHTLICHE VEREINBARKEIT MUSS SICHERGESTELLT WERDEN

Im Änderungsentwurf des BEHG wird die Höhe der CO₂-Bepreisung für die Jahre 2021 bis 2030 festgelegt. Dabei werden für 2021 bis 2025 jeweils Fixpreise angegeben, während für die Jahre 2026 bis 2030 ein Preiskorridor angegeben wird. In einem Gutachten kommen Müller und Kahl zu dem Ergebnis, dass sich der „geplante Fixpreis nicht an die Anforderungen hält, die das Bundesverfassungsgericht anhand des bestehenden europäischen Emissionshandels aufgestellt hat“.² Schlimmstenfalls, so die Autoren, drohe nicht nur „die Unvereinbarkeit des BEHG, sondern dessen Nichtigkeit“.

Als Folge müssten die bereits im Rahmen der CO₂-Bepreisung gezahlten Mittel zu einem späteren Zeitpunkt rückerstattet werden. Die Rückerstattung würde aber zunächst nur an Teilnehmer am nationalen Emissionshandel erfolgen. Dies sind die Inverkehrbringer der Brenn- und Kraftstoffe und nicht, wie im EU-Emissionshandel, die direkten Emittenten als Verursacher der Emissionen. Die privaten Verbraucher nehmen also nicht direkt am nationalen Emissionshandelssystem teil, zahlen aber indirekt die Kosten für die Emissionszertifikate über die Brenn- und Kraftstoffe. Bei einer Rückerstattung könnten die privaten Verbraucher leer ausgehen. Ein Nachweis wäre schwierig oder unmöglich, wenn entsprechende Nachweise (z. B. Quittungen) über gezahlte Beträge nicht mehr vorliegen.

Aus Sicht des vzbv ist von zentraler Bedeutung, dass die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit des BEHG gesichert ist. Ohne diese droht bei Nichtigkeit des BEHG die Aufhebung der CO₂-Bepreisung zu finanziellen Lasten der privaten Verbraucher. Die Bundesregierung hat es bislang versäumt, die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit des BEHG zu prüfen und das, trotz der vorliegenden Gutachten zu diesem Thema. Zumindest geht das BMU in dem Gesetzesentwurf und seiner Begründung nicht darauf ein.

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert die Sicherstellung der verfassungsrechtlichen Vereinbarkeit des BEHG, um auszuschließen, dass private Verbraucher bei einer Rückerstattung der im Rahmen der CO₂-Bepreisung gezahlten Mittel aufgrund einer festgestellten Nichtigkeit des BEHG finanziell leer ausgehen könnten.

² Thorsten Müller und Dr. Hartmut Kahl, „Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht, November 2019; https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2019/11/Stiftung_Umweltenergierecht_Müller_Stellungnahme_BEHG_2019-11-06.pdf

2. MASSNAHMEN ZUR VERMEIDUNG VON CARBON-LEAKAGE DÜRFEN NICHT ZU LASTEN DER PRIVATEN VERBRAUCHER GEHEN

Um Nachteile für Unternehmen im internationalen Wettbewerb und damit ein Carbon-Leakage zu vermeiden, will die Bundesregierung schnellstmöglich die dafür erforderlichen Maßnahmen regeln und hat dafür eine Verordnungsermächtigung im Änderungsentwurf des BEHG vorgesehen. Diese Maßnahmen dürfen nicht über den Strompreis, z. B. über Ausnahmen, die die privaten Verbraucher zahlen müssen, sondern als gesamtgesellschaftliche Ausgabe über den Staatshaushalt finanziert werden.

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert, Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage nicht über den Strompreis, sondern über den Staatshaushalt zu finanzieren.

3. KEINE CO₂-BEPREISUNG OHNE GLEICHZEITIGE FESTLEGUNG DER VERWENDUNG DER MITTEL

In ihrem Klimaschutzprogramm 2030 hat die Bundesregierung folgendes beschlossen: „Zeitgleich mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung werden Bürger und Wirtschaft beim Strompreis entlastet, indem die EEG-Umlage oder einzelne Fördertatbestände sowie ggf. andere staatlich induzierte Preisbestandteile (Netzentgelte, Umlagen und Abgaben) schrittweise aus den Bepreisungseinnahmen bezahlt werden.“³

Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens einigte sich der Vermittlungsausschuss von Bundesrat und Bundestag auf folgendes: „Die zusätzlichen Einnahmen aus den Emissionszertifikaten sollen vollständig zur Senkung der EEG-Umlage – und damit der Strompreise – verwendet werden. Ab Januar 2024 dann auch zum Ausgleich der Steuer-Mindereinnahmen durch die erhöhte Fernpendlerpauschale.“⁴

Das BMU hat nun einseitig den Entwurf zur Änderung des BEHG und damit zur Erhebung der CO₂-Bepreisung vorgelegt, es fehlt aber die entsprechende gesetzliche Regelung zum finanziellen Ausgleich, insbesondere durch die entsprechende Senkung der EEG-Umlage. Der Hinweis im Referentenentwurf, dass die Erlöse aus dem BEHG vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und zur Anhebung der Pendlerpauschale verwendet werden sollen, reicht dazu nicht aus.

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert die zeitgleiche rechtliche Regelung von CO₂-Bepreisung und der Rückerstattung der durch die CO₂-Bepreisung eingenommenen Mittel. Die Rückerstattung muss vollständig erfolgen.

³ Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, Stand: 08.10.2019; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>

⁴ Vermittlungsausschuss erzielt Kompromiss zum Klimapaket, Meldung vom 18.12.2019; <https://www.bundesrat.de/SharedDocs/pm/2019/015.html>

4. VOLLE TRANSPARENZ BEI VERWENDUNG DER MITTEL AUS CO₂-BEPREISUNG HERSTELLEN

Zwar sollen die im Rahmen des Vermittlungsausschusses vereinbarten zusätzlichen Mittel, die im Rahmen der CO₂-Bepreisung erhoben werden, vollständig zurückerstattet werden. Das gilt für die in der ersten Fassung des BEHG aufgeführten Mittel dagegen nicht, da hier auch eine Reihe von anderen Maßnahmen finanziert werden sollen. Es bleibt insgesamt unklar, welche Verbrauchergruppen welche Beträge einzahlen und zurückerhalten. Es bleibt damit auch offen, ob die privaten Verbraucher ggf. andere Gruppen wie die Industrie querfinanzieren. Um Transparenz herzustellen, müssen Ein- und Rückzahlungen den einzelnen Verbrauchergruppen zugeordnet werden.

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass die Bundesregierung für volle Transparenz bei der Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sorgt. Dazu bedarf es einer Auflistung und Zuordnung der verschiedenen Einnahmen und Rückerstattungen zu den verschiedenen Verbrauchergruppen.

5. SOZIALE AUSGEWOGENHEIT BEI RÜCKERSTATTUNG DER MITTEL AUS CO₂-BEPREISUNG VERBESSERN

Bei der Rückerstattung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung kommt es auch ganz wesentlich darauf an, dass es nicht zu Umverteilungen innerhalb der Gruppe der privaten Verbraucher kommt. Sollte sich das nicht gänzlich vermeiden lassen, sollte die Rückerstattung in den unteren Einkommensgruppen höher ausfallen. In einer wissenschaftlichen Bewertung kommen Bach et al. vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) jedoch zum gegenteiligen Ergebnis: Die Belastung steigt mit sinkendem Einkommen.⁵ In einer weiteren Untersuchung kommen Edenhofer et al. zu dem Schluss, dass sich unter Berücksichtigung der Erhöhung des Wohngeldes und Anpassung der Heizkostenerstattung von Sozialhilfeempfängern für die ärmsten 20 Prozent der Haushalte eine Entlastung in 2021 und eine geringere Belastung in 2025 ergibt. Die höchste Belastung wurde für die Mittelschicht errechnet.⁶

VZBV FORDERUNG

Der vzbv fordert, dass die Rückerstattung der Mittel aus der CO₂-Bepreisung sozial vollständig ausgewogen erfolgt. Mittlere Einkommensgruppen dürfen gegenüber höheren Einkommensgruppen nicht benachteiligt werden.

⁵ Stefan Bach et al., „Nachbesserungen beim Klimapaket richtig, aber immer noch unzureichend – CO₂-Preise stärker erhöhen und Klimaprämie einführen.“, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Februar 2020; https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.739525.de/diw_aktuell_27.pdf

⁶ Ottmar Edenhofer et al., „Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: Eine Wende der deutschen Klimapolitik.“ Universität zu Köln, Februar 2020; <https://www.degruyter.com/view/j/pwp.ahead-of-print/pwp-2020-0001/pwp-2020-0001.xml>