

Am Recht wird eine CO₂-Bepreisung nicht scheitern.

Rechtlicher Rahmen und Einordnung von Modellen/Reformansätzen.

Das IKEM auf einen Blick



Forschung

- ✓ Gegründet 2009
- ✓ Gemeinnütziger Verein
- ✓ Unabhängiges Forschungsinstitut
- ✓ An-Institut der Universität Greifswald
- ✓ Besonderer beratender Status beim Wirtschafts- und Sozialrat der UN
- ✓ Mehr als 80 Projekte mit über 200 Projektpartnern
- ✓ Über 40 Mitarbeiter*innen an den Standorten Greifswald und Berlin



Projektleitung/ -steuerung



NGO

Forschungsschwerpunkte auf einen Blick

Energierecht



**Energieeffizienz und
Klimafinanzierung**



**Mobilität
Energiewende
im Verkehr**



**Nachhaltigkeit
und Innovation**



Thema CO₂-Bepreisung ist hochaktuell

BDEW fordert CO₂-Bepreisung und legt Konzept für Power-to-Gas-Markteinführung vor

ZEIT ONLINE
Politik Gesellschaft **Wirtschaft** Kultur Wissen Digital Campus Arbeit Entdecken

Background Nachrichten
Fast zwei Drittel für CO₂-Steuerreform

SPIEGEL ONLINE SPIEGEL
Menü | Politik Meinung Wirtschaft Panorama Sport Kultur Netzwelt W
POLITIK
Nachrichten > Politik > Deutschland > SPD > SPD-Politiker pochen bei Klimaschutz auf sozialen Ausgl
CO₂-Ausstoß
SPD-Politiker pochen bei Klimaschutz auf sozialen Ausgleich

Klimaschutz
"Das Wichtigste? Ein CO₂-Preis, möglichst schnell"
Emissionen müssen teurer werden, sagen Regierungsberater – ob durch Steuern oder Zertifikate, ist zunächst zweitrangig. Richtig gemacht, schadet das der Wirtschaft nicht.
Interview: **Alexandra Endres**
6. Juni 2019, 12:18 Uhr / 515 Kommentare

YAHOO! NACHRICHTEN Suche
Nachrichten – Startseite Politik Panorama Finanzen
Union will bis September Modell zur CO₂-Bepreisung präsentieren
AFP 10. Juni 2019

Chef der Wirtschaftsweisen: Klimagas CO₂ mit Preis versehen
dpa 10. Juni 2019

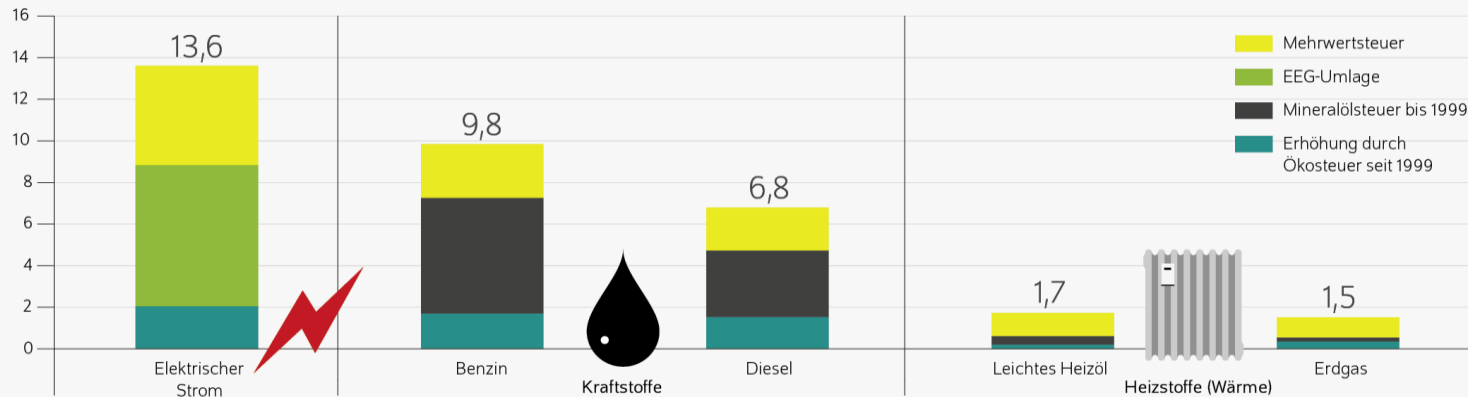
heise online heise +
@heise AUTOS Fahrberichte Technik Nev
heise Autos > News > Kurzmeldungen
Städtetag fordert „CO₂-Bepreisung“ durch den Bund
Kurzmeldungen 04.06.2019 16:24 Uhr

Ausgangslage im Verkehrssektor

- Einsatz fossiler Energieträger nach wie vor sehr günstig, der zunehmend erneuerbar erzeugte Strom ist deutlich teurer [s. Abb. unten].
- Es existiert kein einheitliches CO₂-Preissignal [s. Abb. rechts].
- In Deutschland sind Ende 2018 ca. 141.690 (BEV: 81.961) Elektrofahrzeuge zugelassen – weltweit ca. 5,6 Mio [ZSW 2019]. Das entspricht rd. 0,25 % von 57,3 Mio. Anfang 2018 in Deutschland zugelassenen Kfz [KBA].

Je nach Energieträger hat die Ökosteuern ein unterschiedliches Gewicht an den Abgaben und Umlagen – bei Heizstoffen ist sie besonders gering

Energiebezogene Belastung verschiedener Energieträger mit Abgaben und Umlagen (2018, in Cent pro Kilowattstunde)



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten von AGE, Statistischem Bundesamt, Mineralölwirtschaftsverband und Umweltbundesamt.

Anmerkung: Beim Strom gibt es weitere Abgaben und Umlagen, zum Beispiel zur Förderung der Kraft-Wärme-Kopplung.

© DIW Berlin 2019

Quellen: Abb. unten DIW Wochenbericht 13 / 2019, S. 215-221, Umweltwirkungen der Ökosteuern begrenzt, CO₂-Bepreisung der nächste Schritt, siehe www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.617676.de/19-13-1.pdf.

Abb. rechts Energiewirtschaftliche Tagesfragen, 68. Jg. (2018), Heft 10, S.37.

ZSW 2019 Zentrum für Sonnenenergie- und Wasserstoff-Forschung (ZSW), siehe www.electrive.net/2019/02/11/zahl-der-e-fahrzeuge-klettert-weltweit-auf-56-millionen/.

KBA Kraftfahrt-Bundesamt, Jahresbilanz des Fahrzeugbestandes am 1. Januar 2019, siehe www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/bestand_node.html.

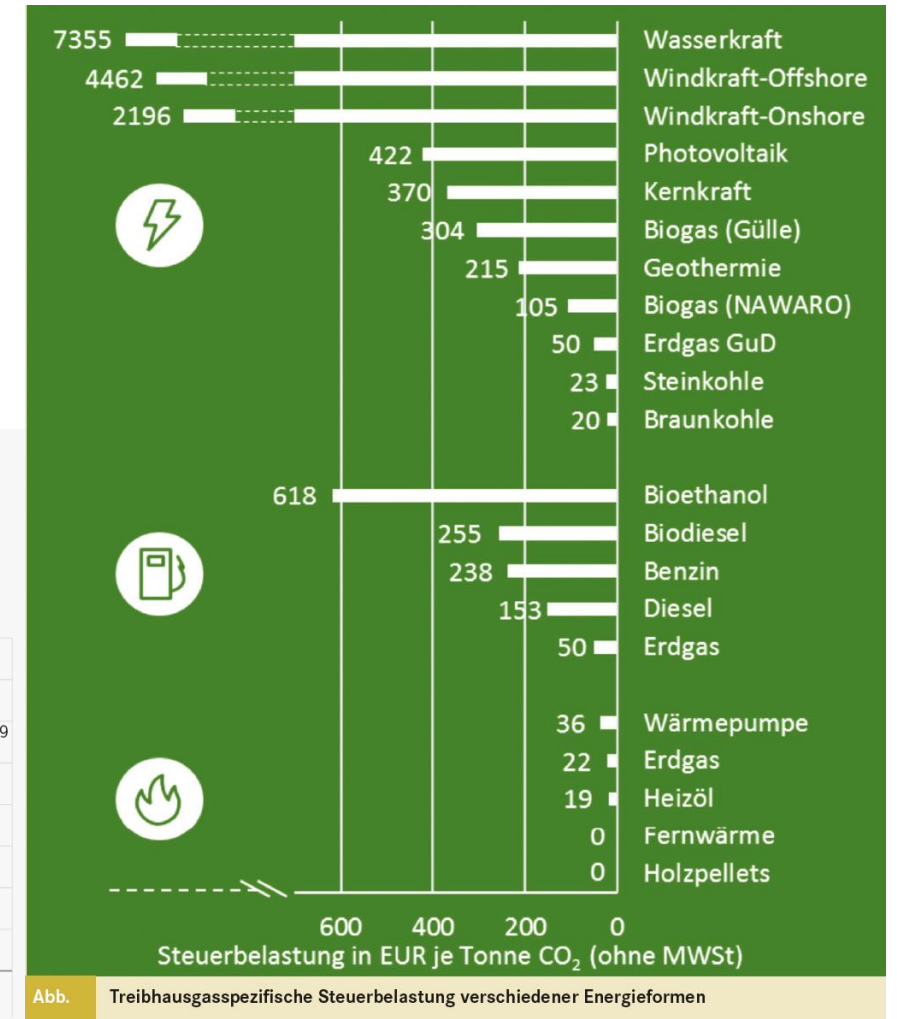


Abb. Treibhausgasspezifische Steuerbelastung verschiedener Energieformen

Was ist mit CO₂-Bepreisung genau gemeint?

“A carbon price is a cost applied to carbon pollution to encourage sources of carbon pollution to reduce the amount of greenhouse gas they emit into the atmosphere.”

- ✓ *„Durch CO₂-Bepreisung wird die Emission von Treibhausgasen [insb. CO₂] mit einem Preisschild versehen [verteuern was nicht erwünscht ist], um Emissionsquellen zu einer Emissionsreduktion anzuregen [entlasten was erwünscht ist].“*
→ Eine CO₂-Bepreisung lenkt UND finanziert.
- ✓ Erst die gewählte **Form der CO₂-Bepreisung** entscheidet über:
 - ✓ Art und Höhe der Bepreisung und die Ausgestaltungsmöglichkeiten (z.B. Steuer, Abgabe, Zertifikate, variabel oder dynamisch, ...);
 - ✓ Kostenträger / Sektoren (z.B. nur Non-ETS).
- ✓ **Rechtlich ist eine CO₂-Bepreisung in Deutschland möglich.** Die **Herausforderung** besteht in der konkreten Ausgestaltung:
 - ✓ Diese muss insb. mit **dt. Finanzverfassungsrecht** (vgl. BVerfG zur Kernbrennstoffsteuer) vereinbar sein;
 - ✓ **Unionsrecht** (EU-Binnenmarkt, Energiesteuerrichtlinie, Beihilferecht) beachten.
- ✓ **Verwendung der Einnahmen** aus der Bepreisung ist weitgehend **unabhängig** von Bepreisungsform zu betrachten.

Verfassungsrechtl. Leitplanken für dt. CO₂-Bepreisung

BVerfG-Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer:

“Leitsätze [...]

3. [...] Ein über den Katalog der Steuertypen des Art. 106 GG hinausgehendes allgemeines Steuererfindungsrecht lässt sich aus dem Grundgesetz nicht herleiten.

4. Die Besteuerung des unternehmerischen Verbrauchs eines reinen Produktionsmittels ist mit einem gesetzgeberischen Konzept, im Wege der Verbrauchsteuer auf die private Einkommensverwendung Zugriff zu nehmen, regelmäßig nicht zu vereinbaren.

5. Die Kernbrennstoffsteuer ist keine Verbrauchsteuer im Sinne des Art. 106 Abs. 1 Nummer 2 GG.“

- / Das deutsche Finanzverfassungsrecht (Art. 104a – 108 GG) gibt dem Gesetzgeber **kein allgemeines Steuererfindungsrecht.**
- / Vom Grundgesetz (GG) ist ein **abschließender Katalog von Steuerarten** vorgegeben (Art. 106 GG). Dafür verwendet das GG Typusbegriffe, z.B. Verbrauchsteuer.
- / Nur innerhalb der vorgegeben Typen von Steuern, können neue Steuern geschaffen werden.
- / **Verbrauchsteuer** erfordert den Verbrauch eines Gutes des ständigen (privaten) Bedarfs. → **CO₂ ist (wohl) kein Verbrauchsgut.** (Mangels eines Zugriffes auf die private Einkommensverwendung.)
- / Ausrichtung einer **(bestehenden) Verbrauchsteuer** an der **CO₂-Intensität des Energieträgers** ist davon nicht betroffen.

Europarechtl. Rahmen für dt. CO₂-Bepreisung

u.a. ETS-RL, Energiesteuer-RL, Verbrauchsteuersystem-RL, EU-Beihilferecht etc.:

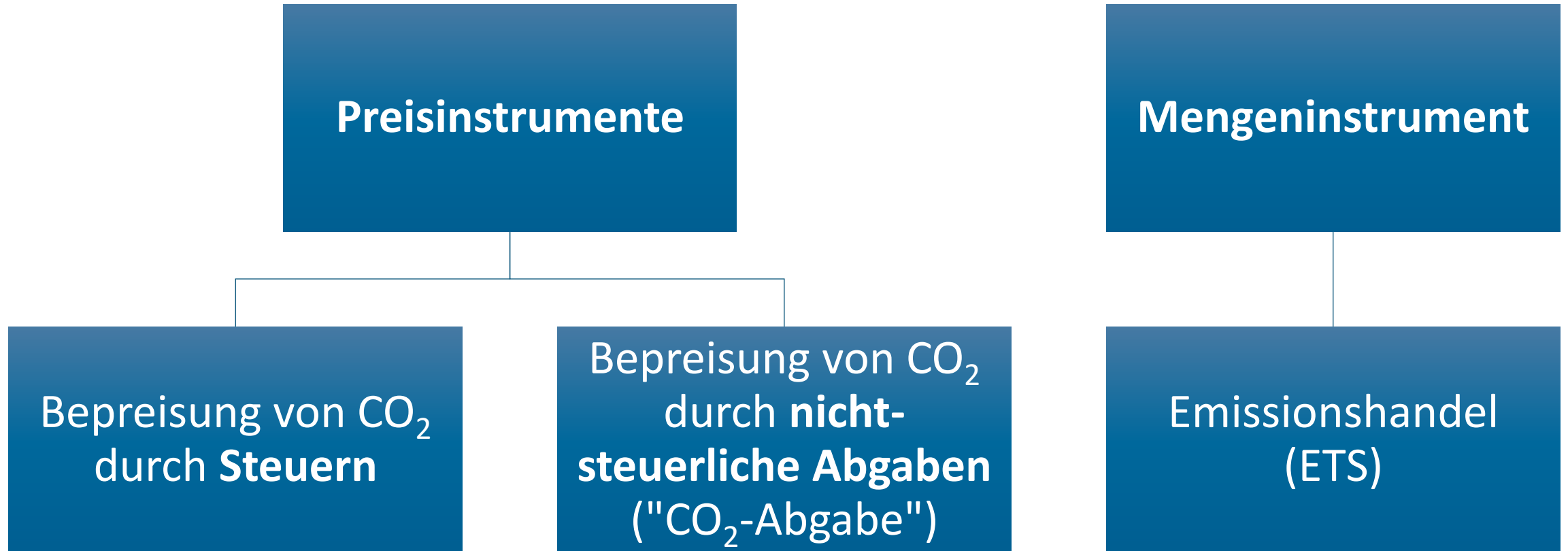
Erwägungsgrund 23 der ETS-RL

„Der Emissionszertifikatehandel sollte Teil eines umfassenden und kohärenten Politik- und Maßnahmenpakets sein, das auf Ebene der Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft durchgeführt wird. Unbeschadet der Anwendung der Artikel 87 und 88 des Vertrags [Art. 107, 109 AEUV = EU-Beihilferecht] können die Mitgliedstaaten bei Tätigkeiten, die unter das Gemeinschaftssystem fallen, die Auswirkungen von ordnungs- und steuerpolitischen sowie sonstigen Maßnahmen prüfen, die auf die gleichen Ziele gerichtet sind. Bei der Überprüfung der Richtlinie sollte berücksichtigt werden, in welchem Umfang diese Ziele erreicht wurden.“

- Das europäische Emissionshandelssystem (ETS) steht ergänzenden nationalen ordnungs- oder steuerpolitischen Maßnahmen nicht entgegen (vgl. links).
- I.R.d. Energiesteuer-RL sind CO₂ bzw. seine Äquivalente kein Steuergegenstand; CO₂-Mndestpreis (brit. Carbon Price Floor) ist keine Steuer i.S.d. Energiesteuer-RL; Inputbesteuerung bei der Stromerzeugung ist aus umweltpolitischen Gründen möglich (Art. 14 Abs. 1 lit. a S. 1 Energiesteuer-RL).
- Verbrauchsteuersystem-RL stellt keine Anforderungen auf, die CO₂-Bepreisung behindern oder erschweren würden.
- Die Vorgaben des EU-Beihilferechts (Art. 106, 107 AEUV) sind grundsätzlich nur für Ausnahmen (Ermäßigungen und Befreiungen) von einer Steuer selbst relevant (Stichwort: staatl. gewährter Vorteil).

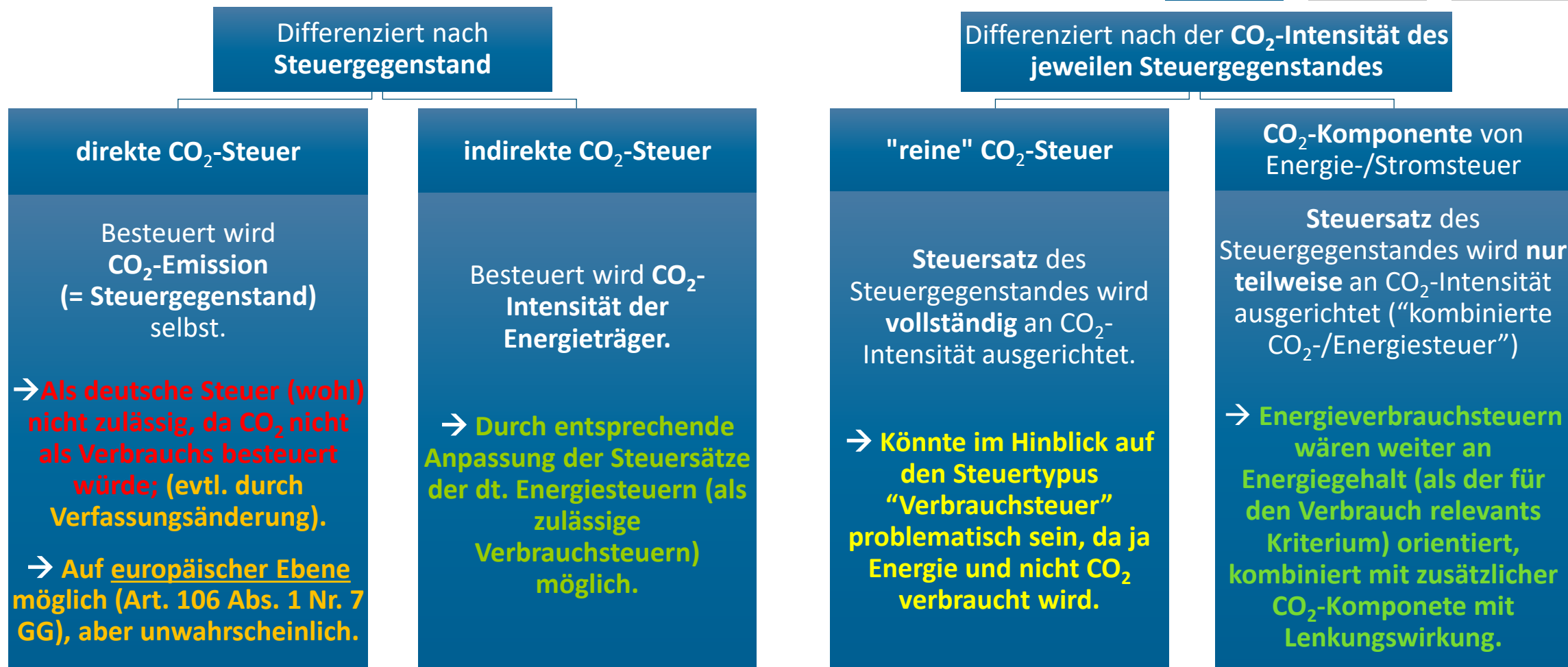
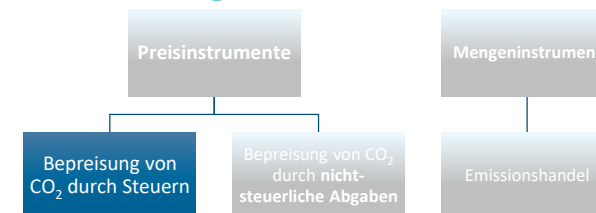
Formen der „CO₂-Bepreisung“

Zwei grundlegend zu unterscheidende Formen



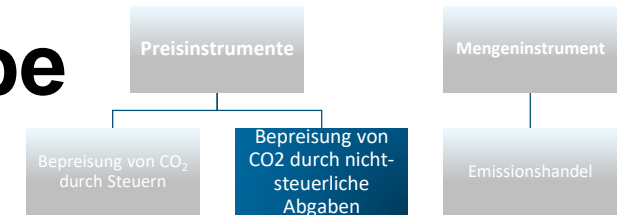
Preisinstrument: CO₂-Besteuerung

Ausgestaltungsmöglichkeiten



Preisinstrument: Nicht-steuerliche Abgabe

Ausgestaltungsmöglichkeiten



Lenkungsabgabe als Sonderabgabe i.w.S.:

Adressaten als Gruppe haben wegen ihrer Sachnähe (Verursachungs- und Vorsorgeprinzip: Verantwortung für klimaschädli. Wirkung) Finanzierungsverantwortung
→ abstrakte gruppennützige Verwendung der Mittel für CO₂-freie Energieversorgung.

→ **Möglich, hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung verbleiben erhebliche rechtliche Unsicherheiten.**

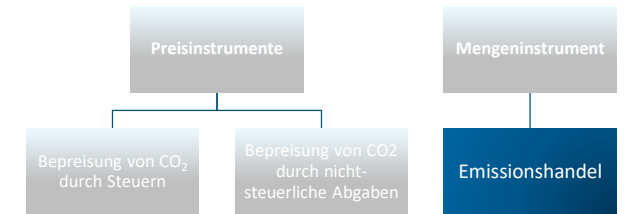
Ressourcennutzungsgebühr/Vorteilsabschöpfungsabgabe:

Abschöpfung eines Vorteils im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Nutzungsverhältnisses (einer knappen natürlichen Ressource/Gutes der Allgemeinheit) → könnte nur auf ETS-Anlagen (Verschmutzungsrecht der „Ressource“ Atmosphäre) abzielen.

→ **Für den Verkehrssektor unter dem bestehenden EU-ETS nicht relevant, da er im wesentlichen nicht in den EU-ETS einbezogen ist.**

Mengeninstrument: Emissionshandel

Emissions Trading System (ETS) bzw. cap-and-trade-system



✓ Festsetzung einer zulässigen Emissionsobergrenze (*cap*) und **Ausgabe/Versteigerung** entsprechender **Emissionszertifikate, die handelbar sind** (*trade*)

✓ **EU-ETS** als größtes internationales Emissionshandelssystem

✓ Gilt seit 2005 für EU + Norwegen, Island, Liechtenstein und ab 1. Januar 2020 auch für die Schweiz.

✓ Betroffene Sektoren: Strom- und Wärmeerzeugung (ab 20 MW Anlagenleistung), energieintensive Industrien, **kommerzieller Luftverkehr**

✓ Rund 45 % der THG-Emissionen in der EU sind abgedeckt.

✓ Linearer Reduktionsfaktor, d.h. jährliche Senkung der Emissionsmenge um 1,74 %, ab 2021 um 2,2 % vorgesehen.

✓ **Reformvorschläge für bestehenden EU-ETS**

✓ Anpassung der zulässigen Emissions- und damit der Zertifikatsmenge

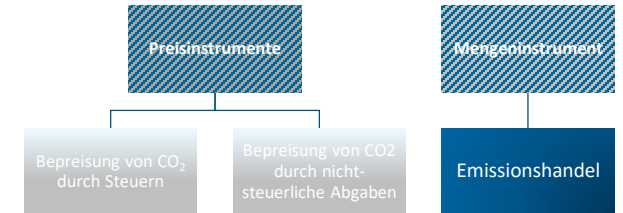
✓ **Aufnahme weiterer Sektoren** wie Gebäude/Wärme, **Verkehr**, Landwirtschaft bzw. weiterer zertifikatspflichtiger Emittenten (insb. *Personal Carbon Pricing* [[siehe Folie 13](#)])

✓ Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs (globaler ETS als Ziel)

✓ **Hybrides System mit Preisgrenzen für Zertifikate** [[siehe Folie 14](#)]

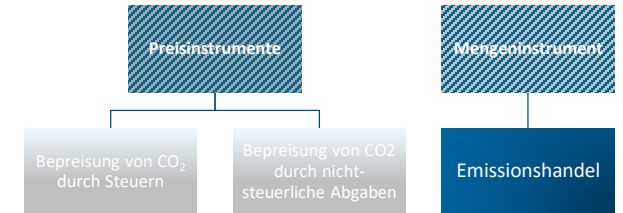
Personal Carbon Pricing

Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten



- Schlagwort für diejenigen Emissionshandelskonzepte, welche die Emissionen der Privathaushalte miteinbeziehen
→ **Frage wer die Kosten trägt** und insb. Aufnahme sog. **Kleinemittenten** in den Emissionshandel
- Im Wesentlichen gibt es zwei Ansätze, von wem CO₂-Preis zu entrichten ist bzw. Zertifikate zu erwerben sind:
 - **vom Endverbraucher der Energieträger – *Downstream-Ansatz***
 - Umfasst auch Unternehmen, die für eine Umwandlung von Primär- zu Sekundärenergie zuständig sind.
 - Z.B. bestehender EU-ETS verpflichtet Letztverbraucher zur Vorlage von Zertifikaten (Ausweitung des bestehenden Systems).
 - Ausweitung auf alle Privatpersonen mit erheblichem administrativem Aufwand verbunden.
→ **Erscheint in Bezug auf Privatpersonen unpraktikabel.**
 - **vom Produzenten/Importeure der Energieträger – *Upstream-Ansatz***
 - Umfasst auch auch die weiteren Verarbeitungsstufen und der Transport der Energieträger.
 - Finanzieller Mehraufwand wird i.d.R. an Verbraucher über den Preis weitergegeben.
 - Überschaubare Anzahl und Anknüpfen an bestehende Zollstrukturen möglich.
→ **Rechtlich grundsätzlich möglich [vgl. UBA 2014].**

Hybrides System mit Preisgrenzen als Ergänzung des Emissionshandel



- Wesentlicher Reformansatz für (überwiegend nationale) Anpassungsbestrebungen des EU-ETS
- **Ergänzung des Mengeninstruments ETS durch Preisinstrumente („Hybrid“)** – Es werden verschiedene Ausgestaltungsvarianten diskutiert (s. rechts).
- Bereits vereinzelt umgesetzt, z.B. **carbon price support rate in Großbritannien** (€ 18/t CO₂), „Preisaufschlag“ der als zusätzliche Steuer erhoben wird, wenn ETS-Preis im Mittel unter diese Grenze sinkt - legt damit einen **Mindestpreis** fest.
→ **Rechtlich grundsätzlich auch in Deutschland möglich (z.B. im Rahmen der Energiesteuern), aber in der Form für Verkehrssektor unter dem bestehenden EU-ETS nicht relevant.**

Ausgestaltungsvarianten:

- **Mindestpreis**
 - Vorgabe eines Mindestpreises für Zertifikate
- **Höchstpreis**
 - Vorgabe eines Maximalpreises für Zertifikate
- **Preiskorridor**
 - Kombination aus Mindest- und Höchstpreis, der Schwankungen der Zertifikate nur in einem bestimmten Rahmen zulässt.

Preis- vs. Mengeninstrumente

Preisinstrumente	Mengeninstrument – insb. EU-ETS
Umsetzung vorrangig auf nationaler Ebene → Ist z.B. durch Anpassung der bestehenden Strom- und Energiesteuern möglich (Folie 9).	Vorrangig auf europäischer oder globaler Ebene umzusetzen; Ausnahme hybride Systeme, die auch national umgesetzt werden können. → Dazu müsste Verkehrssektor (national) in EU-ETS einbezogen werden.
Kurzfristige Umsetzung möglich	Entscheidung auf europäischer Ebene voraussichtlich langwierig
Keine tonnenscharfe Steuerung der tatsächlichen Emissionsmengen	Genauere Vorgaben der tatsächlichen Emissionen durch Zertifikatsmenge sind grundsätzlich möglich.
Nach den meisten Modellen starre festgelegte Bepreisung mit ggf. jährlicher Dynamik	CO₂-Einsparung anhand marktwirtschaftlicher Kriterien , d.h. sie erfolgen dort, wo es am günstigsten ist.
Höhe der Bepreisung von politischer Willensbildung abhängig	Grundsätzlich marktliche Preisbildung , aber politischer Einfluss durch Steuerung der Zertifikatsmenge

Mittelverwendung

- ✓ Als Ausgabenseite unabhängig von der Form der Bepreisung auf der Einnahmenseite; nur in Grenzen dauerhafte Zweckbindung möglich, da Haushaltsrecht des Bundestags zu wahren ist.
- ✓ CO₂-Komponente der Energiesteuern von **40 €/t CO₂** würde im **Jahr 2020** ca. **7,7 bis 7,9 Mrd. €** generieren und nach schrittweiser Anhebung auf **80 €/t CO₂** bis **2030** ca. **15,5 bis 17,2 Mrd. €** [DIW 2019].
- ✓ Mittelverwendung dennoch relevant, insbesondere für:
 - ✓ Politische Umsetzbarkeit/Schwerpunktsetzung → bloße Steuererhöhung weniger populär als „Aufkommensneutralität“; z.B.
 - ✓ Förderung von Elektromobilität
 - ✓ Förderung EE-Ausbau → Durchreichen der Einnahmen auf EEG-Konto: mögliche Senkung der EEG-Umlage für Stromverbraucher
 - ✓ Soziales und wirtschaftspolitisches Korrektiv (Berücksichtigung sozial schwacher Verbraucher und Industrien im internationalen Wettbewerb), z.B. diskutiert:
 - ✓ Reform der Entfernungspauschale
 - ✓ Auszahlung eines sog. Klimabonus, z.B. pro Kopf/je Haushalt und je Unternehmen (Stichwort: Schweizer Modell)
 - ✓ Senkung von Einkommensteuer oder Beiträgen zur gesetzlichen Krankenversicherung / Rentenerhöhung
- ✓ Zulässigkeit des durch die Bepreisung evtl. erfolgten Grundrechtseingriffe: Eigentum, Berufsfreiheit, Gleichheitssatz (im Einzelfall Ausnahme-/Härtefallregelungen notwendig) → insoweit doch Wechselwirkung mit Bepreisungsform/-höhe

Viel Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Paper des IKEM zur CO₂-Bepreisung:

www.ikem.de/wp-content/uploads/2019/02/20190129_CO2-Bepreisung_Kohleausstieg_ENavi_Paper.pdf

Kontakt:

Johannes.Anoni@ikem.de

IKEM

www.ikem.de

Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.

Magazinstraße 15 – 16
10179 **Berlin**

Domstraße 20a
17489 **Greifswald**