

Diskussionspapier

Anforderungen des Handwerks an eine CO₂-Bepreisung als Instrument der Klimapolitik

Abteilung Wirtschafts-, Energie- und Umweltpolitik
Berlin, den 12. Juni 2019

Ausgangslage

Die von der Bundesregierung geplanten Reduktionsziele von Treibhausgasemissionen (-40 % bis 2020, -55 % bis 2030, -80 ≥ -95 % bis 2050) werden für das Jahr 2020 sicher und für das Jahr 2030 nach aktuellem Stand absehbar nicht erreicht. Für die Nichterreichung seiner Emissionsziele muss Deutschland im Rahmen neuer Regelungen für die nicht dem ETS unterliegenden Bereiche (insbesondere Mobilität, Gebäude, Landwirtschaft) ab 2020 Strafzahlungen entrichten. Aktuelle Schätzungen gehen von 30 bis 35 Mrd. Euro bis 2030 aus.

Die (gesamteuropäischen) Emissionsminderungen im Bereich des europäischen Emissions-Handelssystem (ETS; Stromerzeugung und Großindustrie) liegen im Plan, während die Emissionsentwicklung in den Nicht-ETS-Bereichen Deutschlands teilweise bei weitem nicht den europarechtlich vereinbarten Zielstellungen genügen wenn nicht gar gegenläufig sind.

Dieser Sachverhalt und dabei nicht zuletzt auch die drohenden Sanktionszahlungen haben eine bereits seit Jahren in der Wissenschaft diskutierte These nun auch auf die politische Ebene gehoben, nämlich die, dass auch im Nicht-ETS-Bereich CO₂-Emissionen einen Preis erhalten sollten, um so Lenkungswirkungen zugunsten zusätzlicher und beschleunigter Emissionsminderungen zu bewirken. Das Klimakabinett möchte im Juli darüber beraten und noch vor der Sommerpause einen Vorschlag vorlegen.

Nachfolgend werden mehrere aus Sicht des ZDH zentrale Kriterien zur Bewertung einer CO₂-Bepreisung unter ökologischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorzeichen benannt, begründet und auf unterschiedliche Ansätze einer CO₂-Bepreisung angewandt.

Dabei erkennt der ZDH die Notwendigkeit weiterer substanzieller Fortschritte bei der globalen, europäischen und deutschen Emissionsreduzierung uneingeschränkt an. Ob eine CO₂-Bepreisung auch in den Nicht-ETS-Bereichen auf europäischer oder zumindest auf deutscher Ebene einen nachhaltigen Minderungsbeitrag leisten kann und dabei die gesamtwirtschaftlichen Anpassungskosten auf das geringstmögliche

che Niveau begrenzt sind, hängt sehr von dem jeweils gewählten Mechanismus ab.

Allgemeine Hintergründe

Grundsätzlich stehen folgende drei Ansatzpunkte für eine CO₂-Bepreisung zur Verfügung:

- die Einführung einer Mengensteuerung der Emissionen mittels einer Zertifikatelösung, wobei diese Zertifikate handelbar sind und so einen Marktpreis erhalten,
- die Erhebung einer gesonderten Abgabe auf CO₂-Emissionen, deren Aufkommen zweckgebunden ist, oder aber
- die Besteuerung von CO₂-Emissionen (bei Umstrukturierung der bisherigen Besteuerung fossiler Brennstoffe oder aber auch ergänzend zur bereits bestehenden „Öko-Steuer“), deren Aufkommen entsprechend allen finanzpolitischen Grundsätzen jedoch nicht zweckgebunden ist, sondern eine (weitere) allgemeine Finanzierungsquelle für das Staatsbudget darstellt.

Diese Ansätze wiederum werden mit teilweise höchst unterschiedlichen Vorschlägen zur Verwendung der über die CO₂-Bepreisung erzielbaren öffentlichen Einnahmen verknüpft (wobei es bei einer Zertifikatelösung je nach Zuteilungssystem nicht zwingend zu öffentlichen Einnahmen kommen muss):

- Entlastung der von Bepreisungsmehrkosten betroffenen Haushalte und Unternehmen durch a) gleichmäßige Rückgabe der Einnahmen an Privatpersonen und Betriebe (ein in der Schweiz realisiertes Modell), b) die Überführung der Finanzierung der EEG-Förderkosten (EEG-Umlage, aktuell 6,405 Cent/kWh) in den öffentlichen Haushalt und/oder c) Reduzierung der Stromsteuer (derzeit 2,05 Cent/kWh) auf den europäischen Mindestsatz von 0,1 Cent/kWh (privat) bzw. 0,05 Cent/kWh (gewerblich);
- dabei gezielte (zusätzliche) Entlastungen für Energieverbraucher, die auch bei Mehrkosten aus einer CO₂-Bepreisung nur sehr begrenzte Anpassungsmöglichkeiten haben (Mieter, Berufspendler, einkommensschwache Haushalte);

- Entlastung bei den Kosten der Sozialversicherung (Reduzierung der Arbeitgeber- und/oder Arbeitnehmerbeiträge);
- Ausbau der für Emissionsminderungen relevanten Infrastrukturen (Wärmenetze, Ladeinfrastruktur für eMobilität und alternative Antriebsstoffe, ÖPNV und Schienenwege).

Auch hinsichtlich der Einbettung eines neuen Bepreisungsinstruments in das Gesamtsystem der Energiewende- und Klimaschutzpolitik bestehen sehr unterschiedliche Vorstellungen:

- Die einen betrachten die CO₂-Bepreisung als ergänzendes Instrument, das zu allen bereits bestehenden Instrumenten (Förderung, Ordnungsrecht, Beratungsprogramme usw.) hinzukommen soll mit dem Ziel, die sich abzeichnende Lücke zwischen den Zielen und der tatsächlichen Emissionsreduzierung bei Fortgeltung des bereits bestehenden Instrumentariums zu schließen.
- Die anderen wiederum sehen in der Einführung einer CO₂-Bepreisung den Anlass zu einem seit langem erforderlichen grundsätzlichen Systemwechsel in der Energiewende- und Klimaschutzpolitik: Die Bepreisung sollte so weit wie möglich an die Stelle der – von den Vertretern dieses Ansatzes als ineffizient bewerteten – bisherigen stark ordnungsrechtlich geprägten Ansätze treten und damit eine höhere Wirksamkeit der Energiewende und Klimaschutzpolitik bei geringeren gesamtwirtschaftlichen Vermeidungskosten sowie eine Reduzierung deren bürokratischer Regulierungskomplexität bewirken.

Wie die anderen Wirtschaftsbereiche wäre auch das Handwerk in unterschiedlicher Weise von einer CO₂-Bepreisung betroffen:

- Die CO₂-spezifischen Energiekosten der Handwerksunternehmen würden sich erhöhen. Je nachdem, ob und wie ein Ausgleichsmechanismus vorgesehen wäre, ergäben sich mehr oder weniger hohe Mehrkosten oder zumindest teilweise sogar auch Netto-Entlastungen.
- Angesichts höchst unterschiedlicher Wertschöpfungstechnologien in den einzelnen

Gewerken wären die (Netto-)Kosteneffekte breit gestreut.

- Eine CO₂-Bepreisung soll bewusst das Nachfrageverhalten der Kunden auch des Handwerks ändern, so dass sich auch die einschlägigen Märkte, auf denen die Handwerksunternehmen aktiv sind, ändern würden. Beispiele sind eine verstärkte Nachfrage nach Sanierungsleistungen im Gebäudebereich, ggf. verbunden mit einer stärkeren Bedeutung stromgeführter Wärmesysteme oder auch technologische Veränderungen im Mobilitätskontext (eMobilität, alternative Antriebsarten und Kraftstoffe).
- Je nach Ausgestaltung des Bepreisungsmodells ergäben sich Veränderungen auch für Handwerksbetriebe in ihren direkten Kundenbeziehungen, z.B. im Hinblick auf ihre Leistungspreise oder in ihrer Rolle im jeweiligen Umsetzungskonzept.
- Je nach Modell ändert sich auch die relative Wettbewerbssituation des Handwerks zu anderen Wirtschaftsbereichen und ggf. auch zur illegalen Schattenwirtschaft/Schwarzarbeit (letzteres vor allem bei einer CO₂-Bepreisung mit gleichzeitiger Entlastung bei den Lohn- bzw. Lohnzusatzkosten)

Nachfolgend werden Erfordernisse benannt, denen ein CO₂-Bepreisungssystem aus Sicht des Handwerks genügen müsste. Sie sind unser jeweiliger Bewertungsmaßstab für die drei genannten Bepreisungsvarianten.

Dabei zeigt sich, dass alle drei Varianten ihre jeweiligen Stärken, leider aber auch ihre spezifischen Schwächen haben. Diese Bewertung kann und sollte der Politik einen Orientierungsmaßstab für die Identifizierung und Konkretisierung einer möglichst optimalen Lösung an die Hand geben, ohne dass damit seitens des Handwerks eine Bepreisung als solche eingefordert wird oder hierfür ein spezifisches Modell vorgeschlagen wird.

Anforderungen des Handwerks an eine CO₂-Bepreisung

Zielgenauigkeit im Hinblick auf die angestrebten Reduktionsmengen

Hierbei geht es darum, dass das politisch gesetzte Reduktionsziel mit dem vorgesehenen Instrument auch tatsächlich erreicht werden kann.

Dass ein originär auf die Mengensteuerung ausgerichtetes Instrument nicht nur sachlogisch, sondern auch tatsächlich mengenmäßig zielgenau wirken kann, zeigt das ETS. Die Reduktionsziele wurden durchgängig und selbst zu Zeiten sehr niedriger Zertifikatepreise erreicht. Zur Preisstabilisierung wurden zwischenzeitlich neue Regelungen z.B. zur Stilllegung überschüssiger Zertifikate eingeführt.

Anders sieht es bei einem Instrument aus, das auf administrativ festgelegte Preissignale setzt. Hierzu zählt eine Abgabe wie auch eine Steuer. Ungeachtet aller modelltheoretischen Ableitungen sogenannter Preiselastizitäten ist faktisch unvorhersehbar, wie die Adressaten einer solchen CO₂-Bepreisung im Hinblick auf ihr Nachfrageverhalten als Individuum und in ihrer Gesamtheit reagieren werden.

Welche Höhe die Abgabe oder Steuer haben müsste, um genau (bzw. mindestens) die angestrebten Reduktionsmengen zu realisieren, ist damit unbekannt. Dementsprechend weit gespannt sind die in der Diskussion vernehmbaren Vorschläge in einer Spannweite von zu meist 30 bis 200 Euro je Tonne CO₂.

Dieses Problem ungewisser Anpassungen und damit auch Zielgenauigkeit bleibt auch dann bestehen, wenn eingangs mit einem niedrigen Satz begonnen wird, der dann planmäßig erhöht werden soll. Je nach Abweichung der tatsächlichen Entwicklung von der erhofften und angestrebten Höhe müssten ggf. durchgängig Anpassungen nach dem Motto des Versuchs und dessen Irrtum erfolgen.

Minimierung der Vermeidungskosten

Je nach technischem und betrieblichem Kontext und im Hinblick auf verfügbare Alternativen sind die konkreten Kosten für die Einsparung einer Emissionstonne jeweils sehr unterschiedlich. Das zu wählende Instrument sollte daher so ausgelegt sein, dass diese Vermeidungskosten insgesamt so gering wie möglich gehalten werden.

Bei der Mengensteuerung des ETS übernimmt der aus dem Zertifikatehandel entstehende Preis genau diese Lenkungsfunktion: Diejenigen, die Emissionszertifikate benötigen, können anhand dieses Preises sehr genau abschätzen, ob sich eine Investition zur Emissionsminderung lohnt, oder aber der Kauf eines Zertifikates betriebswirtschaftlich kostengünstiger ist.

Dass demgegenüber die durch eine Steuer oder eine Abgabe induzierten Vermeidungsaktivitäten tatsächlich die gesamtwirtschaftlichen Vermeidungskosten minimieren, wäre bestenfalls ein glücklicher, leider aber höchst seltener Zufall. Keine zentrale Administration kann wissen, wo dieses Kostenminimum in einer komplexen, arbeitsteiligen Volkswirtschaft tatsächlich liegt und welche – dann auch tatsächlich zu verzeichnenden – Verhaltensänderungen über die staatlich gesetzten Preissignale zu initiieren sind..

In Deutschland wurden und werden die europäisch vereinbarten Gesamtreduktionsziele auf die einzelnen Bereiche heruntergebrochen, so dass z.B. jeweils gesondert für den Gebäude- oder den Mobilitätsbereich spezifische Ziele bestehen. In der Folge kann die jeweilige Minimierung der Anpassungskosten jeweils auch nur bereichsspezifisch angestrebt werden. Hinter dieser Aufteilung steht der politische Leitsatz, dass jeder Bereich „seinen Teil leisten muss“. Er geht jedoch zu Lasten des mindestens ebenso berechtigten ökonomischen Leitsatzes, dass die Anpassungskosten in Deutschland insgesamt so gering wie nur möglich sein sollten.

Dies wiederum könnte nur im Rahmen eines Deutschland insgesamt umfassenden einheitlichen Bepreisungssystems gelingen. Hierfür wiederum müsste jedoch von der bisherigen bereichsspezifischen Differenzierung der Re-

duktionsziele wieder abgerückt und ein bereichsübergreifender Ansatz gewählt werden. Zumindest sollte für alle Nicht-ETS-Bereiche ein einheitliches Bepreisungsmodell realisiert werden, das dann aber auch in geeigneter Form mit den Preisentwicklungen im ETS-System verknüpft werden müsste.

Je breiter der Bezugsrahmen eines (marktbezogenen) Bepreisungs- und damit Lenkungs-instrumentes ist, umso besser kann zudem der Grundsatz der Technologieoffenheit wirksam werden. Zugleich sollten sich die Innovationsimpulse vornehmlich auf die tatsächlich nachhaltigen und wirtschaftlich tragfähigsten Lösungen hin orientieren. Auch dies spricht deutlich mehr für eine gesamtwirtschaftliche denn für eine bereichsspezifische Lösung.

Politische Realisierbarkeit

Nach Möglichkeit sollte (mindestens) eine europäische Lösung angestrebt werden, denn je größer der erfasste Emissions- und damit Handelsraum umfasst ist, umso besser können die Lenkungswirkungen des Marktes genutzt werden. Zudem entschärft sich dann das Problem etwaiger energiekostenbedingter Standortverlagerungen. Eine gesamteuropäische Lösung ist jedoch nach allen bisherigen Erfahrungen schwierig und vor allem auch zeitaufwändig.

Sehr langwierig wäre dies bei einer gesamteuropäischen Ausweitung/Übertragung der bisherigen ETS-Logik auf den Nicht-ETS-Bereich. Ein erster Ansatzpunkt könnte sein, dass sich zumindest einige Staaten auf ein gemeinsames Vorgehen verständigen, dem sich dann im weiteren Zeitverlauf dann auch die anderen am ETS beteiligten Staaten anschließen können (und sollten).

Ungeachtet dessen wäre aber auch die Genehmigung eines deutschen Alleingangs nicht augenblicklich zu verwirklichen.

Steuerpolitischer Einklang in der EU wäre auch im Energie- und Klimabereich auf Grund des hierfür geltenden Einstimmigkeitsprinzips noch zeitaufwändiger und höchst ungewiss. Zudem stünde ein solcher Prozess auch unter dem stetigen Streben der EU-Kommission nach

originären eigenen Steuereinnahmen. Gleiches würde für eine etwaige gesamteuropäische einheitliche Abgabe gelten.

Absehbare Langwierigkeit sollte jedoch keinesfalls dazu führen, von einem absehbar wirkungsvollen Instrument Abstand zu nehmen und dessen Einführung hinten zu stellen! Auch wenn im Hinblick auf die Zielstellungen bei der Emissionsminderung in Deutschland vornehmlich rasch wirkende Instrumente notwendig erscheinen, sollte sich die Bundesregierung gleichwohl bereits jetzt für eine EU-Lösung einsetzen! Als Zwischenschritt könnte zudem versucht werden, schon einmal zwischen mehreren Ländern in Europa einen solchen Steuerungsverband zu realisieren.

Identifizierbare Einsparungseffekte sind dennoch aktuell wohl nur im deutschen Kontext zu erwarten. Eine Steuer- oder Abgabenlösung wäre hierbei gerade auch unter europarechtlichem Vorzeichen deutlich einfacher als die Einführung einer Mengensteuerung: Bis auf die Einhaltung eines EU-Mindeststeuersatzes für Energiesteuern und die Berücksichtigung weiterer EU-Rechtsvorgaben (Richtlinien zu ETS, Verbrauchsteuern und Energiebesteuerung) sind die Mitgliedstaaten frei in der Festlegung des Steuer- oder Abgabensatzes.

Würde aus Gründen der politischen Akzeptanz einer Abgabe oder einer Steuer zunächst ein sehr niedriger Betrag angesetzt, wäre allerdings zumindest kurzfristig kaum ein Lenkungseffekt zu erwarten. Bei einer Abgabe wäre zudem deren (finanz-)verfassungsrechtliche Zulässigkeit zu prüfen, z.B. im Hinblick auf deren Gruppennützigkeit.

Administrierbarkeit des Erhebungsverfahrens

Jedes der Verfahren wäre mit spezifischen Kosten und Bürokratie verbunden. Unbeschadet anderer Bewertungsaspekte sollte ein Bepreisungsinstrument mit möglichst geringen Kosten und möglichst leichter Administrierbarkeit für alle Betroffenen realisiert werden.

Dies wäre bei einer unmittelbaren Übertragung des ETS auch auf die bisherigen Nicht-ETS-

Bereiche nicht der Fall: Dies würde bedeuten, dass die dortigen Emittenten, also die einzelnen Privathaushalte und Unternehmen als Eigentümer bzw. Mieter von Wohnungen und als Halter von Kraftfahrzeugen mit Emissionszertifikaten auszustatten wären und damit zu handeln hätten. Ein solches Verfahren erscheint selbst bei immer umfänglicherer Digitalisierung schwerlich administrierbar.

Eine gangbare Alternative könnte jedoch sein, die Importeure, Hersteller und/oder Inverkehrbringer kohlenstoffhaltiger Kraftstoffe dem Emissionshandel zu unterwerfen.

Am einfachsten wäre auf Grund der etablierten Steuerverwaltung dennoch eine CO₂-Besteuerung. Gleichwohl müsste – sofern keine eigenständige weitere Steuer hinzukommen soll – die Bemessungsgrundlage in der bestehenden Energiebesteuerung auf CO₂ ausgerichtet werden. Zudem müsste das Erhebungsverfahren ggf. angepasst werden.

Etwas aufwändiger wäre ggf. die Erhebung einer CO₂-Abgabe: Hier müssten zunächst das Einzugsverfahren und die Zahlungskanäle festgelegt werden und dann auch die Regeln und Verfahren dazu, wie die Einnahmen in einem zweckgebundenen Sondervermögen zu verwenden wären.

Verlässlichkeit der Lenkungsimpulse

Je verlässlicher staatliche Lenkungsimpulse sind, umso größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die hierdurch intendierten Verhaltensänderungen und Anpassungsinvestitionen tatsächlich erfolgen.

Das ETS zeichnet sich mit seinem jeweils fünfjährigen Planungshorizont durch ein hohes Maß an Verlässlichkeit für seine Adressaten aus. Vieles spricht dafür, dass dies bei einem Mengensteuerungsmodell auch im Nicht-ETS-Bereich gleichfalls gelten würde.

Auf die ungewissen Lenkungswirkungen einer administrativen Bepreisung mittels Abgabe oder Steuer wurde bereits verwiesen. Sofern dies zu kontinuierlicher Nachsteuerung führt, damit die jeweils jährlichen Emissionsziele gemäß ge-

plantem Klimaschutzgesetz und dessen jährlichen Vorgaben erreicht werden können, wären weder die Abgaben- noch die Steuerlösung hinreichend verlässlich.

Fähigkeit zum Erfolgs-Monitoring

Die Effekte, die das jeweilige Bepreisungsmodell im Hinblick auf die Zielerreichung hat, müssen nachvollziehbar und möglichst zeitnah identifizierbar sein.

Hier hat eine Mengensteuerung gegenüber einer Bepreisung mittels Steuer oder Abgabe einen großen Vorteil: Die Mengeneffekte sind ja instrumentenbedingt per se erkennbar. Bei Steuer und Abgabe kann letztlich nur das jeweilige Aufkommen gesondert ermittelt werden. Welchen spezifischen und originären Beitrag Steuer oder Abgabe zur statistisch messbaren Emissionsentwicklung leisten, kann demgegenüber nicht exakt nachgezeichnet werden: Gerade im Nicht-ETS-Bereich gibt es bisher und absehbar auch weiterhin eine Vielzahl sonstiger Maßnahmen, die ebenfalls auf die Emissionsentwicklung einwirken. Zudem ist – siehe oben – der tatsächliche Lenkungseffekt einer Steuer oder Abgabe faktisch bestenfalls unscharf.

Gesellschaftliche Akzeptanz

Die deutsche Gesellschaft – in anderen Ländern wird dies nicht viel anders sein – zeigt im Hinblick auf das Energiewende- und Klimaschutzthema gewisse Widersprüche auf: Der Ausbau der Erneuerbaren Energien ist in abstrakter Betrachtung gut. Die Errichtung eines Windrads oder der Bau einer Stromleitung in Nähe der eigenen Wohnung stößt zunehmend auf Widerstand. Auch der Ausbau der Schienenstrecken ist für sich genommen sinnvoll und zielführend, aber nach Möglichkeit nicht im eigenen Lebensraum.

Es ist nicht davon auszugehen, dass eine CO₂-Bepreisung, die vom Anspruch her gerade auf eine Kostenbelastung bei Verwendung fossiler Energieträger abzielt, auf ungeteilte Zustimmung der Wahlbürgerschaft stoßen würde.

Das Problem politisch gesetzter Preise ist, dass sie politisch gesetzt sind: Im Idealfall haben sie die erhofften Wirkungen, im Normalfall jedoch stoßen sie und ihre Veränderungen auf Vorbehalte, und an ihnen können sich dann auch Kritiken an staatlichem Handeln in davon gänzlich unabhängigem Kontext entzünden. Was die Brotpreise im alten Rom waren, das ist die Mineralölbesteuerung in Frankreich und deren Gelbwesten-Effekt.

Bei einer Mengensteuerung werden keine Preise festgesetzt. Diese entstehen über Marktprozesse erst aus den staatlichen Mengenvorgaben und wirken – s.o. – auf eine gesamtwirtschaftliche Minimierung der tatsächlichen Anpassungskosten hin. Die Erstzuteilung der Zertifikate kann zudem so erfolgen, dass der Staat keine Einnahmen daraus erzielt, wodurch die Akzeptanz erhöht wird. Insoweit würde sich dieses Lenkungssignal in das „Grundrauschen“ der aus Wettbewerb resultierenden Preissignale einfügen. Allerdings leben wir in einer Gesellschaft, in der das Grundverständnis für die Vorteilhaftigkeit der Funktions- und Wirkungslogik des Marktwettbewerbs zunehmend verloren wird.

Sicherstellung der bundesweiten und gruppenbezogenen Aufkommensneutralität für Privathaushalte wie Unternehmen

Die gesellschaftliche Akzeptanz eines wie auch immer gearteten Bepreisungsinstruments erfordert, dass es nicht zu weiteren staatlichen Nettoeinnahmen führt. Hierzu bedarf es verlässlicher politischer, bindender Zusagen im Hinblick auf die Rückgabe der Einnahmen an diejenigen, die die höheren Energienutzungskosten zu tragen haben. Notwendig ist eine belastbare Zusage, dass die CO₂-Bepreisung aufkommensneutral ausgestaltet wird. Dies gilt für alle drei Bepreisungsmodelle gleichermaßen.

Wohlgemerkt kann sich auch diese Aufkommensneutralität nur auf die Gesamtheit aller Betroffenen beziehen. Je nach konkreter individueller oder betrieblicher Situation können Nettobelastungen nicht vermieden werden. Umge-

kehrt können Andere auch von Nettoentlastungen profitieren.

Inwieweit eine solche Zusage einer Aufkommensneutralität im Rahmen einer CO₂-Bepreisung tatsächlich belastbar bleibt, ist ungewiss: Steuern sind bekanntlich Pflichtabgaben an den Staat ohne Anspruch auf jegliche Gegenleistung. Sie dienen, da sie grundsätzlich keiner Zweckbindung unterliegen, der Finanzierung der Gesamtheit aller Budgetausgaben. Dass damals bei Einführung der sogenannten Ökosteuer darauf verwiesen wurde, dass aus den Einnahmen die Rentenversicherung stabilisiert werden sollte, hatte letztlich nur „akzeptanzpsychologische“ Bedeutung zur Begründung einer Steuermehrbelastung. (Gleiches galt für die damals postulierte ökologische Lenkungswirkung, die so bisher nicht eingetreten ist.)

Verlässlicher im Hinblick auf die Gewährleistung einer Aufkommensneutralität – d.h. die Rückgabe der Mehrbelastungen an die Betroffenen – erscheinen sowohl eine Mengensteuerung im Rahmen der Zertifikateversteigerung als auch eine Abgabe, da das Aufkommen hieraus jeweils zweckgebunden eingesetzt werden kann.

Derzeit stehen mehrere Formen einer Rückerstattung zur Sicherstellung der Aufkommensneutralität in der Diskussion:

Die bisher von den Endverbrauchern über die EEG-Umlage zu finanzierenden Kosten der EE-Ausbaukosten könnten in die Finanzierungsverantwortung des Bundes überführt werden. Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass die beihilferechtliche Genehmigung der bisherigen EE-Förderung darauf begründet wird, dass hier keine Subvention vorliegt, da die Energieversorgungsunternehmen ja nicht staatlich dazu verpflichtet sind, ihre EE-Differenzkosten an die Endverbraucher weiterzuwälzen. Insoweit könnte damit das gesamte bisherige EE-Finanzierungs-System in Frage gestellt werden.

Ein weiterer Ansatzpunkt wäre die Rückführung der Stromsteuer auf ihr europarechtlich vorgegebenes Minimum.

Zunehmendes Interesse findet in Politik und Öffentlichkeit ein in der Schweiz realisiertes

Modell: Ein bestimmter Anteil des jährlichen Aufkommens einer gesonderten CO₂-Abgabe (!) wird in einem jeweils einheitlichen Betrag allen Bürgern zurückgezahlt. Auch die Unternehmen erhalten eine Rückerstattung, die sich nach der betrieblichen Lohnsumme bemisst. Angesichts seiner hohen Lohnkostenintensität könnte dies für das Handwerk ein praktikabler und sinnvoller Ansatz sein und seine relative Wettbewerbssituation – auch gegenüber der Schwarzarbeit – möglicherweise stärken.

Die Rückerstattung der Abgaben als jeweils einheitliche Pauschale soll dabei einen weiteren Lenkungsimpuls entfalten: Der SUV-Fahrer erhält weniger zurück, als er hierfür an Abgabe zahlen musste. Der Fahrer eines sparsamen Kleinwagens erhält demgegenüber mehr als seine Abgabenzahlung zurück. CO₂-intensives Verhalten wird mithin „bestraft“, CO₂-sparemes Verhalten demgegenüber „belohnt“, wenngleich ungewiss bleibt, ob der „Bestrafte“ hierauf wie intendiert reagiert und ob der „Belohnte“ die Prämie klimaneutral oder sie zur Mitfinanzierung einer Flugreise verwendet.

Zudem müsste – anders als in der Schweiz mit der dortigen Lösung über die Krankenkasse – in Deutschland ein Rückzahlungsverfahren neu definiert und administriert werden.

Ergänzende Unterstützung des betrieblichen Anpassungsbedarfs für mittelständische Unternehmen an neue Preissignale

Unabhängig von der Sicherstellung der Aufkommensneutralität eines neuen Bepreisungsinstruments bedarf es der ergänzenden Unterstützung insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen für die bzw. bei der Bewältigung der aus der Bepreisung resultierenden zusätzlichen Anpassungserfordernisse.

Für derartige Programme sind gesonderte Haushaltsmittel vorzusehen, während die Einnahmen aus dem jeweiligen Bepreisungsinstrument einzig zur Gewährleistung seiner Aufkommensneutralität zu verwenden sind.

Mögliche Ansatzpunkte einer solchen ergänzenden Unterstützung sind zusätzliche Förderimpulse im Bereich der Querschnittstechnologien oder weitere Aktivitäten im Rahmen der Mittelstandsinitiative Energiewende und Klima-

schutz. Bei der ohnehin laufenden Überprüfung des Instrumentariums der Energie- und Klimawende müssen weitere Ansatzpunkte identifiziert und konkretisiert werden.

Sozialpolitische Flankierung

Vielfach wird in der politischen Diskussion über eine CO₂-Bepreisung auf die Notwendigkeit hingewiesen, dass neben der Sicherstellung der Aufkommensneutralität auch zusätzliche Maßnahmen für die Personengruppen notwendig sind, die zwar den Preiseffekten ausgesetzt sind, sich jedoch hierauf in ihrer konkreten Lebenslage nicht so einstellen können, wie dies intendiert ist.

Beispiele sind hierfür Mieter, die nicht über die energetische Effizienz ihrer Wohnung entscheiden können und/oder diejenigen, die mangels anderer Alternativen mit dem eigenen PKW zur Arbeit pendeln müssen.

Handwerker haben ihre Betriebs- und Geschäftsräume vielfach ebenfalls angemietet und sind auf ihren Fuhrpark angewiesen, sollten bei den anstehenden Konkretisierungen zielgerichteter Flankierungsinstrumente daher mitberücksichtigt werden.

Fortführung und Ergänzung der Effizienzprogramme

Ungeachtet aller unbestreitbaren Erfolge der Effizienzförderprogramme beispielhaft der KfW haben diese bisher nicht die erhofften Wirkungen gezeigt. Ursächlich hierfür war und ist nicht zuletzt, dass sich der Vorteil einer Effizienzinvestition (Minderung der Energiekosten) im Vergleich zu den jeweiligen Investitionskosten nicht hinreichend rechnet.

Dieses Kosten-Nutzen-Kalkül kann sich im Ergebnis einer CO₂-Bepreisung zugunsten von Effizienzinvestitionen verändern, da sich der genannte Vorteil einer Effizienzinvestition bei steigenden fossilen Energiepreisen vergrößert. (Allerdings werden die fossilen Energiekosten angesichts der derzeitigen Weltmarktentwick-

lung absehbar auch ohne zusätzliches Bepreisungsinstrument steigen.)

Die bestehenden Effizienzförderprogramme sollten daher – bei dringender Optimierung und Fokussierung – in jedem Fall gerade im Zuge einer CO₂-Bepreisung fortgeführt werden! Auch im Rahmen einer etwaigen CO₂-Bepreisung bleibt zudem die Einführung einer steuerlichen Sanierungsförderung im privaten Wohneigentumsbereich für eine deutlich steigende Sanierungsdynamik notwendig.

Verlässlichkeit der Regelungen zu Aufkommensneutralität und flankierenden Maßnahmen

Nicht nur die Rahmenbedingungen einer CO₂-Bepreisung müssen verlässlich sein, um die erhofften Lenkungswirkungen zu zeigen. Gleiches gilt – nicht zuletzt im Hinblick auf die politische Akzeptanz – auch für die voranstehend genannten Regelungen zu Aufkommensneutralität und flankierenden Maßnahmen.

Auch hierbei weisen eine Mengensteuerung und eine Abgabenerlösung zumindest im Hinblick auf die Gewährleistung der Aufkommensneutralität gewisse Vorteile gegenüber einer Steuerlösung auf: In beiden Fällen kann – und sollte – eine Zweckbindung des Aufkommens festgelegt werden (sofern eine Zertifikatelerlösung so ausgestaltet wird, dass überhaupt ein öffentliches Aufkommen entsteht). Bei einer Steuerlösung entscheiden demgegenüber Jahr für Jahr die jeweiligen Ressortverhandlungen zur Haushaltsplanung darüber, welche Anteile der Gesamtsteuereinnahmen für welche Zwecke ausgeben werden sollen.

Dies gilt für alle drei Modelle im Hinblick auf die flankierenden Maßnahmen zur Gänze. Das darf jedoch nicht bedeuten, dass die hierfür benötigten Mittel im Rahmen einer Mengensteuerung oder einer Abgaben- oder Steuerlösung auf die für die Rückerstattung zwecks Aufkommensneutralität angerechnet werden. Welche flankierenden Maßnahmen wann und in welcher Form durchgeführt werden, verbleibt in der alleinigen Entscheidungsgewalt des Haushaltsgesetzgebers. Hierzu zählen auch ergänzende

Mittel zur klimagerechten Fortentwicklung im Mobilitätsbereich.

Gesamtvereinfachung der Klimaschutz- und Energiewende-Bürokratie

Die Vielfalt an Programmen, Initiativen und ordnungsrechtlichen Vorgaben konnte die politisch gesetzten Ziele bei der Emissionsminderung nicht gewährleisten. Die Diskussion um eine CO₂-Bepreisung ist eine der Folgen aus diesem Umstand.

Besagte Vielfalt an Programmen, Initiativen und ordnungsrechtlichen Vorgaben hat zudem zwischenzeitlich ein Komplexitätsniveau erreicht, das weder für Privathaushalte noch für Unternehmen hinreichend überschaubar ist, stattdessen vielfach bürokratische Lasten und Nachweispflichten mit sich bringt.

Das Handwerk plädiert dafür, dass eine CO₂-Bepreisung nicht einfach zu dem bisherigen Regelungskomplex hinzukommt, sondern dass ein substantieller Systemwechsel in der Energiewende- und Klimaschutzpolitik in Angriff genommen wird: Eine CO₂-Bepreisung darf nicht nur „Lückenfüller“ sein. Gleichzeitig müssen, wo immer dies möglich ist, bisherige – ineffiziente, gleichwohl bürokratieintensive – Instrumente und Regelungen zurückgeführt werden.

Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für den Mittelstand

Auch auf den CO₂-relevanten Märkten stellt die mittelständische Anbietervielfalt den Kunden zügige, zielgenaue und wirtschaftliche Problemlösungen sicher. Beispiele hier sind das Bauen energieeffizienter Gebäude (Hülle und Anlagentechnik), die energetische Sanierung im Gebäudebestand, Dienstleistungen z.B. im Zusammenhang mit dem EE-Ausbau oder die Nachrüstung von Kraftfahrzeugen. Verbunden ist dies mit kontinuierlichen Umsetzungsinnovationen. Diese Anbietervielfalt darf (auch) im

Zuge einer CO₂-Bepreisung nicht gefährdet, sondern sollte vielmehr ausgeweitet werden.

Daher ist sicherzustellen, dass mittelständische Unternehmen im Hinblick auf etwaige Netto-Belastungen (anteilig) nicht schlechter gestellt werden dürfen als Großunternehmen. Abschreckendes Beispiel bleiben weiterhin die EEG-Umlage-Nachlässe für Großunternehmen, die von Privathaushalten und eben auch dem handwerklichen Mittelstand mitfinanziert werden müssen; dies sogar in Bereichen, in denen Handwerk und Großindustrie in direktem Marktwettbewerb zueinander stehen.

Gleichfalls unverzichtbar sind die voranstehend bereits erwähnten flankierenden Unterstützungsmaßnahmen für kleine Unternehmen, denen keine Stabsstellen zur Verfügung stehen, um den aus einer CO₂-Bepreisung resultierenden Anpassungsbedarf zu identifizieren und entsprechende Anpassungsstrategien zu entwickeln und umzusetzen.

Wettbewerbs- und mittelstandspolitisch zu begegnen ist zudem einer Entwicklung, bei der eine CO₂-Bepreisung (weitere) Impulse für Industrieunternehmen und Unternehmen der öffentlichen Hand (Stadtwerke) gibt, selbst (verstärkt) auf den Endkundenmärkten in direkte und verdrängende Konkurrenz zu privaten mittelständischen Anbietern zu treten.

Zudem wären Umsetzungskonzepte höchst problematisch, die den direkten Kundenzugang des Handwerkers (z.B. im Rahmen sogenannter Quartierskonzepte) verengen würden.

Schließlich muss bei zunehmender Digitalisierung der Energiewende sichergestellt werden, dass Handwerksunternehmen diskriminierungsfreien Nutzungszugang zu geschäftsmodellrelevanten Daten erhalten.

Die nachfolgenden Tabellen fassen das Voranstehende zusammen. Wo keine farbliche Unterlegung erfolgt, handelt es sich um Anforderungen, die unabhängig von der jeweiligen Ausgestaltungsvariante in jedem Fall und gleichermaßen zu erfüllen sind.

./.

Bepreisungsinstrument			
Bewertungskriterien	Mengensteuerung über Zertifikate	Abgabe	Steuer
Zielgenauigkeit im Hinblick auf die angestrebten Reduktionsmengen	Hoch im Hinblick auf Mengenreduzierungen	Mengeneffekte nicht hinreichend abschätzbar	
Minimierung der Vermeidungskosten (bereichsspezifisch und gesamtwirtschaftlich)	genau	ungenau	
Politische Durchsetzbarkeit	Europäische Lösung schwierig/zeitaufwändig, nationale Lösung genehmigungspflichtig	Nationale Lösung ohne EU-Implikationen	Nationale Lösung ohne EU-Implikationen
Administrierbarkeit des Erhebungsverfahrens	ETS-System per se nicht übertragbar, aber ggf. Einbeziehung der Inverkehrbringer, trotzdem komplexes Verfahren	Etwas aufwändiger als Steuererlösung	Etablierte Finanzverwaltung, aber Modifizierung des Steuerrechts
Verlässlichkeit der Lenkungsimpulse	ETS-Erfahrungen: mehrjährige Planungssicherheit	Gering, wenn wegen unzureichenden Lenkungswirkungen häufig nachgesteuert werden muss	Gering, wenn wegen unzureichenden Lenkungswirkungen häufig nachgesteuert werden muss
Fähigkeit zum Erfolgs-Monitoring	Mengenspezifische Erfolge bereits durch Instrument selbst vorgegeben	Schwierig, Abgabeneffekte zu identifizieren	Schwierig, Steuereffekte zu identifizieren
Gesellschaftliche Akzeptanz	Eher gering (sehr abhängig von erwarteten und tatsächlichen Preiseffekten und von flankierenden Maßnahmen)		

Verwendungsseite: Aufkommensneutralität und ergänzende Maßnahmen			
Bewertungskriterien	Mengensteuerung über Zertifikate	Abgabe	Steuer
Sicherstellung der bundesweiten und gruppenbezogenen Aufkommensneutralität für Privathaushalte wie Unternehmen (über Schweizer Modell, Stromsteuer und/oder EEG-Umlage)	Wahrscheinlich, da ggf. gesonderte Einnahmen aus Zertifikateversteigerung	Wahrscheinlich, da gesondertes zweckbestimmtes Sondervermögen	Ungewiss, da keine Zweckbindung
Ergänzende Unterstützung des betrieblichen Anpassungsbedarfs (KMU) an neue Preissignale (z.B. Förderung von Querschnittstechnologien; weitere Intensivierung der MIE)	Muss in jedem Fall in jedem der Modelle gewährleistet sein. Diese Maßnahmen dürfen nicht über die Einnahmen aus der CO ₂ -Bepreisung finanziert werden.		
Sozialpolitische Flankierung (z.B. einkommensschwache Mieter und Pendler)	Für gesellschaftliche Akzeptanz in jedem Modell relevant. Modelle hierfür müssen aber erst noch konkretisiert werden.		
Fortführung und Ergänzung der Effizienzprogramme (z.B. steuerliche Sanierungsförderung)	Auch hier gilt: das muss unabhängig von der gewählten CO ₂ -Bepreisung erfolgen.		
Verlässlichkeit der Regelungen zu Aufkommensneutralität und flankierenden Maßnahmen	Tendenziell hoch bei Regelung nach Schweizer Vorbild.		Ungewiss, da keine Zweckbindung

Begleitende/ergänzende Maßnahmen			
Bewertungskriterien	Mengensteuerung	Abgabe	Steuer
Gesamtvereinfachung der Klimaschutz- und Energiewende-Bürokratie (tatsächlicher Systemwechsel oder add-on?)	Der Grundsatz der Vereinfachung (Rückführung von und Verzicht auf offenkundig wenig wirksame Instrumente) muss bei jeder Variante gelten. In der aktuellen Diskussion vornehmlich zu einer CO ₂ -Steuer wird diese jedoch häufig als „add-on“ angesehen.		
Sicherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen für den Mittelstand im Hinblick auf: <ul style="list-style-type: none"> • Anbiervielfalt • Kostenbelastungen • Markt- und Kundenzugang 	Das gewählte Instrument darf nicht zu Mehrbelastungen, Diskriminierungen, Verengung des Zugangs zu Kunden und/oder Marktverdrängung mittelständischer Anbieterstrukturen auf den CO ₂ -relevanten Märkten führen		