

CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaziele?

VDA-Position zur aktuellen Debatte in Deutschland



Inhalt


Klimapolitische Rahmenbedingungen	4
Möglichkeiten für eine CO ₂ -Bepreisung	5
1. Mengensteuerung durch das EU-Emissionshandelssystem (Cap & Trade)	5
2. Preissteuerung durch Abgaben und Steuern	5
Leitlinien des VDA für eine CO ₂ -Bepreisung	6
Schlussfolgerungen	7

Ansprechpartner zum Thema

Geschäftsführung
Dr. Kurt-Christian Scheel

Abteilungsleiter
Ralf Diemer

Referent
Philipp Ellett

An aerial photograph showing a narrow, winding asphalt road that curves through a dense, lush green forest. The trees are tall and appear to be conifers or similar evergreens. The road is light-colored and stands out against the dark green canopy. The perspective is from directly above, looking down at the road as it snakes through the woods.

Die Bepreisung von CO₂ kann einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten, wenn sie durch zielgenaue Rahmenbedingungen Innovationen und Investitionen marktwirtschaftlich anreizt.

Klimapolitische Rahmenbedingungen

Klimaschutz ist eine der zentralen Herausforderungen unserer Zeit. Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stehen in der Verantwortung, ihren Beitrag zu leisten, um die Emissionen spürbar zu senken. Die Automobilindustrie nimmt diese Herausforderung an. Wir unterstreichen, dass die Klimaschutzziele, die in Paris vereinbart wurden, auch für uns handlungsleitend sind. Unser Ziel ist treibhausgasneutrale Mobilität bis 2050. Die Hersteller und Zulieferer der deutschen Automobilindustrie sind überzeugt davon, dass es keine Alternative zu sauberer und klimaschonender Mobilität gibt.

Wir bieten dazu nicht nur die innovativen Technologien im Fahrzeug an, sondern verstehen uns auch als Anbieter von nachhaltigen Mobilitätsystemen für Menschen und Güter der Zukunft. Zugleich sind wir überzeugt davon, dass die individuelle Mobilität in Deutschland, Europa und der Welt weiterhin eine zentrale Rolle für die Menschen spielen wird.

Klimaschutz kostet Geld. Diese Investitionen sind jedoch notwendig und zur Erreichung der Klimaschutzziele zwingend erforderlich. Es wäre nicht ehrlich, den Eindruck zu erwecken, als sei eine solch grundlegende Transformation wie die Defossilisierung der Wirtschaft zum Nulltarif zu haben. Die aktuelle Debatte zeigt uns, dass es an der Zeit ist, die Klimaschutzpolitik gerade auch im Verkehr einer kritischen Bewertung zu unterziehen. Die Erreichung der ehrgeizigen Klimaschutzziele ist nur möglich, wenn die dafür erforderlichen Rahmenbedingungen schnell geschaffen werden. Wir brauchen konsistente, ganzheitlich wirkende Maßnahmen und Instrumente, die zum einen die notwendige Infrastruktur und die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen und zum anderen für die notwendigen Anreize sorgen, um allen relevanten Technologien am Markt zu Startchancen zu verhelfen. Kurzfristig werden vor allem Elektrofahrzeuge (BEV und PHEV) zur Verfügung stehen. Die zugehörige Infrastruktur und ein europaweit konsistentes Anreizsystem sind Voraussetzung dafür, dass der Markthochlauf gelingt und die Klimaziele erreicht werden. Mittel- und langfristig brauchen wir auf dem Weg zur CO₂-Neutralität einen breiteren Mix an Technologien, wie zum Beispiel die Brennstoffzelle und alternative CO₂-reduzierte Kraftstoffe mit den dafür nötigen Anreizen.

Die Automobilindustrie ist durch die CO₂-Flottenregulierung der EU eine der bereits heute am strengsten regulierten Branchen weltweit. Nur allein auf den Verkehrssektor bezogene Maßnahmen zur Senkung von Emissionen je gefahrenen Kilometer greifen jedoch zu kurz, um die Klimaziele zu erreichen. Weitere

Maßnahmen mit Lenkungswirkung müssen daher abgewogen sowie klug und ganzheitlich umgesetzt werden. Konkret bedeutet dies: fördern statt beschränken. Den Versuch, Vermeidung von CO₂ durch eine erzwungene Einschränkung der Mobilität, etwa durch ordnungsrechtliche Steuerung oder eine einseitige Verteuerung des Individualverkehrs oder Straßengüterverkehrs, zu erreichen, lehnen wir ab.

Statt eines sektorspezifisch-ordnungsrechtlichen Planungsansatzes mit Verboten und Einschränkungen sollte der Schwerpunkt einer zielorientierten Klimapolitik auf Maßnahmen liegen, die Innovationen vorantreiben und marktwirtschaftliche Anreize für neue, innovative technische Lösungen schaffen. Denn eines wird in der Debatte oft vergessen: Der Erfolg CO₂-armer Technologien, alternativer Antriebe und neuer Mobilitätskonzepte entscheidet sich am Markt – und zwar am Weltmarkt. Nur wenn die Menschen sich für neue Technologien, neue Antriebe, andere Fahrzeuge und neue Formen der Mobilität und des Wirtschaftens begeistern – und diese bezahlbar bleiben –, werden wir gesamtwirtschaftlich erfolgreich sein und als Gesellschaft die ambitionierten Klimaziele erreichen können.

Ein klug ausgestaltetes System zur CO₂-Bepreisung kann unter den oben genannten Voraussetzungen die Basis zur Erreichung der Klimaziele sein. Zugleich besteht darin die Chance, die erforderlichen Investitionen für alle Beteiligten möglichst kostengünstig und effizient umzusetzen und damit einen wichtigen Beitrag zur Akzeptanz des Großprojekts Klimaschutz in Bevölkerung und Unternehmen zu leisten.

Der VDA möchte mit diesem Papier zu einer sachlichen Debatte beitragen. Es geht uns nicht darum, einzelne Sektoren oder Maßnahmen gegeneinander auszuspielen, sondern darum, Klimaschutzpolitik so effizient, effektiv und erfolgreich wie möglich zu machen.

Möglichkeiten für eine CO₂-Bepreisung

Derzeit stehen viele Vorschläge zur Bepreisung von CO₂ zur Diskussion: von der Einführung des Emissionshandels auf EU-Ebene bis zu einer nationalen CO₂-Abgabe oder -Steuer. Systematisch betrachtet gibt es zwei Ansätze, unter die sich all diese Vorschläge subsumieren lassen:

1. Mengensteuerung durch das EU-Emissionshandelssystem (Cap & Trade)

Entscheidend ist, dass es sich in erster Linie um ein System zur Begrenzung der Gesamtemissionen, also der Mengensteuerung (Cap), handelt – so lassen sich die Klimaziele planungssicher erreichen. Durch den Handel mit Emissionszertifikaten (Trade) wird die Flexibilität der verschiedenen Branchen und Energieträger geschaffen. Der Zertifikatepreis setzt dabei ein Anreizsignal für die Akteure am Markt. Das EU-Emissionshandelssystem ist bislang unvollständig, weil die CO₂ emittierenden Sektoren Wärme, Landwirtschaft und Verkehr nicht einbezogen sind.

2. Preissteuerung durch Abgaben und Steuern

Anstelle einer Mengensteuerung kann eine CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaziele, grundsätzlich auch über eine Preissteuerung durch eine Abgabe oder Steuer, beitragen. Eine Abgabe auf CO₂-Emissionen würde zweckgebunden Mittel für den Zweck des Klimaschutzes generieren, wohingegen Steuern zunächst in den Bundeshaushalt fließen würden.

Zusammenfassende Darstellung der verschiedenen Optionen einer CO₂-Bepreisung und deren Wirkungsweise

Ausprägung	Emissionshandel	CO ₂ -Abgabe	CO ₂ -Steuer
Prinzip	Cap & Trade (eine vorgegebene Maximalmenge wird unter Marktteilnehmern gehandelt)	Zahlung in einen zweckgebundenen Fonds zur Verwendung für Klimaschutz oder Umverteilung	Aufkommen geht im allgemeinen Haushalt auf, nicht zweckgebunden
CO ₂ wird bepreist. Werden Einnahmen erzielt?	✓	✓	✓
Die Maximalmenge CO ₂ wird festgelegt?	✓	✗	✗
Reduktionsziel wird garantiert erreicht?	✓	✗	✗
Zweckbindung der Einnahmen für Klimaschutz möglich?	✓	✓	✗
In Deutschland national umsetzbar?	✓	✓	✓
EU-weit umsetzbar?	✓	✗	✗
Planbarkeit des Preises	✗	✓	✓

Leitlinien des VDA für eine CO₂-Bepreisung

VDA-Leitlinien für ein System zur CO₂-Bepreisung:

1. Eine marktwirtschaftliche Logik schafft bessere Voraussetzungen dafür, die CO₂-Ziele effizient zu erreichen. CO₂ wird dort gespart, wo es am günstigsten ist. Kleinteilige, quantitative Vorgaben erzeugen Ineffizienzen, weil sie auf neue Entwicklungen von Technik und Markt nicht reagieren können.
2. Ein sektorübergreifendes Konzept ist volkswirtschaftlich am effizientesten: Es macht kleinteilige Sektorziele überflüssig, ohne das Gesamtziel des Klimaschutzes zu gefährden. Ein sektorübergreifender Ansatz unterstützt die Sektorkopplung und damit auch die Defossilisierung des gesamten Energiesystems. Das Preissignal der Non-ETS-Sektoren sollte sich am Preissignal des EU-ETS orientieren. Im Rahmen des Emissionshandels können ein Mindest- und ein Höchstpreis Planbarkeit für Industrie und Bürger sichern. Eingriffe in den Preismechanismus sind zu vermeiden.
3. Grundsätzlich ist eine Preissteuerung im Vergleich zu einer Mengensteuerung zur Erreichung der CO₂-Ziele weniger zielsicher. Sie führt zu einer Verteuerung von CO₂-Emissionen, die Zielerreichung wird jedoch nicht sichergestellt. Auch Modelle, die dem Ansatz einer Preissteuerung folgen, sollten so angelegt sein, dass eine spätere Integration in den europäischen Emissionshandel möglich ist.
4. Sinnvoll ist ein international koordiniertes Vorgehen, mindestens jedoch auf Ebene der EU. Eine Allianz mit anderen Staaten ist daher anzustreben, auch um Leakage-Effekte zu minimieren.
5. Die Wettbewerbsfähigkeit der (Automobil-)Industrie muss sichergestellt werden, auch um die notwendigen Investitionen in klimaschützende Technologie nicht zu gefährden.
6. Ein neues System sollte schrittweise eingeführt werden, mit moderaten Startpreisen, absehbaren Zielen und festgelegten Stufen. Der Wandel sollte für Bürger und Wirtschaft planbar und nicht disruptiv sein. Insbesondere auf kurzfristige Nachregelungen muss daher verzichtet werden.
7. Ein solches System sollte sektorübergreifende Innovationen anreizen und dadurch auch die Erneuerung der Fahrzeugflotte unterstützen. So würden sich sowohl CO₂-sparendes Verhalten in allen Lebensbereichen als auch Investitionen in den Klimaschutz zuverlässig (langfristig) rechnen. Eine Lenkungswirkung, die lediglich auf kurzfristig höhere Kosten für Mobilität setzt, ist nachteilig, weil die Elastizität der Nachfrage bei Kraftstoffen relativ gering ist und Preiserhöhungen zudem negative soziale Wirkungen haben können. Deswegen sollten erzielte Mehreinnahmen auch zweckgebunden für die Anschubfinanzierung von Klimaschutztechnologien verwendet werden, zum Beispiel für den Aufbau von Ladeinfrastruktur und eine sinnvolle Förderkulisse für Elektrofahrzeuge (BEV und PHEV), aber auch als Unterstützung für den Einsatz alternativer Kraftstoffe oder auch für die Forschung und Entwicklung weiterer Zukunftstechnologien. Wichtig ist auch, die Betriebskosten für alternative Antriebe zu senken, zum Beispiel die Preise von Ladestrom für Elektrofahrzeuge. In jedem Fall sollten die Einnahmen auch gezielt in Technologien und Maßnahmen zur Senkung von CO₂ investiert werden, um auch reale CO₂-Reduzierungen zu bewirken.
8. Ein sozialpolitischer Ausgleich sollte mit bedacht werden. Dieser kann innerhalb der Zweckbindung erfolgen (Förderung von Klimaschutztechnologien) oder über Rückverteilungsmechanismen geleistet werden. Jegliche direkte Rückverteilung an die Bürger schmälert allerdings auch die Möglichkeiten, die gesamte Bevölkerung zu klimaschützenden Veränderungen zu motivieren, und damit das Potenzial der maximal erreichbaren CO₂-Senkungs-Effekte.
9. Ordnungspolitische Vorgaben für Unternehmen und Konsumenten sollten im Gegenzug für die Einführung eines Systems zur CO₂-Bepreisung sukzessive abgebaut werden. Langfristig sollte ein möglichst übergreifendes und konsistentes System zur Erfassung und Reduktion von CO₂ alle anderen Regulierungen in diesem Bereich ersetzen.
10. Eine Reform des Steuer- und Abgabensystems für Energie sollte langfristig Bestandteil der Einführung eines solchen Bepreisungssystems sein. Nur so können fiskalische und Lenkungsziele in ein sinnvolles Verhältnis zur unvermeidlichen Belastung der Bürger gebracht werden. Eine einfache Erhöhung der Energiebesteuerung von Kraftstoffen lehnen wir ab. Diese würde lediglich einzelne Verbraucher über Gebühr belasten und damit automatisch zu Akzeptanzproblemen und sozialen Verwerfungen führen, jedoch nicht dazu, dass die notwendigen Investitionen in innovative Technologien für den Klimaschutz angereizt werden.

Schlussfolgerungen

Im Grundsatz gilt für ein System zur CO₂-Bepreisung:

Je internationaler, sektorübergreifender und langfristiger angelegt, desto besser. Zugleich ist im Grundsatz ein System der Mengensteuerung, sprich Emissionshandel, einem der Preissteuerung, also Abgabe/Steuer, vorzuziehen, denn durch die Emissionsobergrenze werden verbindliche Minderungsziele ins System implementiert. Außerdem besteht bei einer Steuerlösung in der Regel ein Zielkonflikt zwischen Lenkungs- und Fiskalzweck. Eine Steuer oder Abgabe kann zwar kurzfristig eingeführt werden, muss aber sowohl einen sozialen Ausgleich als auch eine spätere Integrierbarkeit in internationale Systeme sicherstellen. Dafür ist ein Preissignal, das sich am Preissignal des EU-ETS orientiert, zentral. Ein solches Instrument kann der Klimaschutzpolitik dienen, wenn es gemäß den oben stehenden Leitlinien systematisch, sozialverträglich und zweckgebunden eingesetzt wird und eine spätere Einpassung in ein gesamteuropäisches System, zum Beispiel den europäischen Emissionshandel, erfolgen kann.

Impressum

Herausgeber	Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA) Behrenstraße 35, 10117 Berlin www.vda.de
Copyright	Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Bildlizenzen	Titel: unsplash.com/@motah Seite 3: istockphoto.com/franckreporter
Satz/Layout	DANGEROUS. Werbeagentur GmbH
Stand	Juni 2019

Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
Behrenstraße 35, 10117 Berlin
www.vda.de
Twitter @VDA_online

VDA | Verband der
Automobilindustrie