



AG CO₂-BEPREISUNG
DES EXPERTENBEIRATS KLIMASCHUTZ IN DER MOBILITÄT

ZUSAMMENFASSUNG DER DISKUSSIONSERGEBNISSE DER AG CO₂-BEPREISUNG

OKTOBER 2024

Der Inhalt des Ergebnis-papiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnis-papier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern soll die unterschiedlichen politischen Handlungsoptionen bei der Umsetzung des zweiten EU-Emissionshandels in nationales Recht darstellen. Das Ergebnis-papier ist insofern als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu den Vor- und Nachteilen der jeweiligen Szenarien zu verstehen.

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

INHALTSVERZEICHNIS

1	Einleitung	3
2	Kriterien zur Bewertung der Handlungsszenarien	4
3	Handlungsszenarien zur Gestaltung des Übergangs zum ETS II	5
3.1	Referenzszenario I: ETS II als alleiniges Instrument (Nur-ETS II)	5
3.2	Szenario II: ETS II und BEHG Festpreis als parallele Systeme (Parallel-Fest)	7
3.3	Szenario III: ETS II und BEHG-Handelssystem parallel (Parallel-EHS)	9
3.4	Szenario IV: ETS II und flexibilisierte nationale Energiesteuer, BEHG endet nach 2026 (ETS-ETDalt)	11
3.5	Szenario V: ETS II, reformierte ETD mit flexiblierter nationaler Energiesteuer, BEHG endet nach 2026 (ETS-ETDrev)	14
4	Möglichkeiten für Kompensationsmechanismen und für die Einnahmeverwendung	17
5	Fazit und Ausblick	18
6	Mitglieder der AG	21

1 Einleitung

In Deutschland wurde im Jahr 2021 mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ein CO₂-Preis für die Emission von Treibhausgasen (THG), die durch Brennstoffe verursacht werden, eingeführt. Dabei ist zunächst ein von 25 €/t CO₂ ansteigender Preispfad vorgesehen, der im Jahr 2027 in einen vollständigen, mengenbegrenzten Emissionshandel übergehen soll. Das BEHG ist als Upstream-System angelegt, bei dem die Inverkehrbringer der bepreisten Brennstoffe für die fossilen Mengen die CO₂-Zertifikate vorlegen müssen. Betroffen sind Brennstoffe, die im nationalen Straßen- und Schienenverkehr, im Gebäudesektor, in Industrieanlagen, die nicht dem ETS unterliegen, sowie in Anlagen zur Beseitigung oder Verwertung von Abfällen eingesetzt werden und die nach Energiesteuergesetz nicht steuerbefreit sind.

Mit dem Fit-for-55-Paket als Teil des Green Deals haben die Europäische Kommission, EU-Rat und EU-Parlament im Rahmen der EU-Emissionshandelsrichtlinie (2003/87/EG) die Einführung eines zweiten Treibhausgas-Emissionshandels (ETS) beschlossen. Der sogenannte ETS II soll für den Straßenverkehr, den Gebäudesektor und kleine Industrieanlagen ab 2027 (ggf. erst ab 2028, siehe EU-Richtlinie 2023/959) eingeführt werden. Ebenfalls im Rahmen des Green Deals wurde die Eurovignetten-Richtlinie im Jahr 2022 revidiert. Sie ermöglicht eine CO₂-Bepreisung als Teil der Lkw-Maut. In Deutschland wurde der CO₂-Preis in der Lkw-Maut ab Dezember 2023 auf 200 € pro Tonne CO_{2ä} festgesetzt.

BEHG und ETS II setzen beide bei den Inverkehrbringern im Sinne der Energiesteuer an, nutzen aber zum Teil verschiedene Definitionen, um die Sektoren abzugrenzen. Zum vorliegenden Stand der Regulierungen laufen beide Handelssysteme ab 2027 (ggf. erst ab 2028) parallel und würden zu zwei verschiedenen CO₂-Preisen führen, die additiv einen gesamten CO₂-Preis für einen Großteil der einbezogenen Sektoren setzen. Einzelne Verkehrsbereiche würden nur dem BEHG unterliegen. Die Politik ist hier aufgerufen, die Übergangsphase von BEHG zu ETS II konsistent zu gestalten.

Die THG-Mengenbegrenzung von BEHG und ETS II unterscheiden sich. Für den ETS II existieren Preiserwartungen mit einer Bandbreite von plötzlichem Preiseinbruch gegenüber dem Preiskorridor des BEHG im Jahr 2026 und Preisexplosion trotz preissteuernden Mengenregelungen im ETS II. Wissenschaftliche Szenarien gehen mehrheitlich von einem deutlichen Preisanstieg gegenüber dem BEHG aus.

Die Arbeitsgruppe (AG) CO₂-Bepreisung beschäftigt sich daher mit der Gestaltung eines möglichst planbaren, THG-minderungswirksamen und ruckfreien Übergangs von BEHG zu ETS II. Dabei sind folgende Randbedingungen durch die Regulierung gegeben bzw. in allen Handlungsszenarien sinnvoll einzusetzen:

- Opt-out, d. h. keine Einführung des ETS II bis 2030, ist für Deutschland aufgrund abgelaufener Fristen nicht mehr möglich.

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

- Opt-in, d. h. eine nationale Ausweitung und Ergänzung der im ETS II nicht erfassten Verkehrsträger (Binnenschifffahrt, Schienenverkehr), die durch BEHG erfasst sind, ist anzustreben. Hierbei sind Fristen bis 31.12.2024 einzuhalten und Steuerbefreiungen im Energiesteuergesetz zu beachten bzw. ggf. anzupassen.
- Im ETS II wird es nicht möglich sein, einen CO₂-Preis festzulegen (z. B. als Korridor).
- Eine parallele und zeitlich begrenzte Fortführung des BEHG zum ETS II ist möglich.

Für den CO₂-Preis im BEHG liegen zentrale Erwartungen für 2030 bei 110 €₂₀₂₄/t CO₂ (UBA Projektionsbericht 2023, MKS REF-2050 Bericht). In der Abgrenzung nach dem Klimaschutzgesetz (KSG) kann durch den CO₂-Preis des BEHG eine THG-Minderung im Verkehr von 7 bis 8 Mt CO_{2äq.} erreicht werden. Preiserwartungen bei Einführung des ETS II reichen für 2030 bis 300 €₂₀₂₄/t CO₂. Damit könnten gegenüber dem oben genannten Preis von 110 €₂₀₂₄/t CO₂ bis 16 Mt CO_{2äq.} zusätzlich gemindert werden.

Dieses Papier diskutiert die Gestaltungsspielräume beim Übergang von BEHG auf ETS II mit Fokus auf den Zeitraum 2025 bis 2032. Unter Berücksichtigung der Randbedingungen und der nationalen Gestaltungsspielräume werden fünf Handlungsszenarien entwickelt und anhand von neun Kriterien geprüft und bewertet. Die Arbeitsgruppe geht von einer EU-weiten Umsetzung des ETS II wie in EU RL 2023/959 aus, auch wenn eine Aufweichung im Bereich des politisch Vorstellbaren wäre. Sie wäre aber keine Option zur Erreichung der EU-Klimaziele.

Abschließend sei darauf verwiesen, dass das Erreichen der Klimaschutzziele im Verkehrssektor einen Gesamtansatz durch einen Policy-Mix erfordert. Für Investitionen in Transformationstechnologien sind Unternehmen zudem auf Planungssicherheit über die gesamte Projektamortisationszeit angewiesen. Diese hängt vor allem von der Robustheit der regulatorischen Rahmenbedingungen und der Absehbarkeit staatlicher Eingriffe ab. Gleichzeitig bergen einseitige nationale Erhöhungen im Kraftstoffpreis Risiken für die Wettbewerbsfähigkeit, beispielsweise der deutschen Fuhrunternehmen.

2 Kriterien zur Bewertung der Handlungsszenarien

Für die Bewertung der Handlungsszenarien werden neun Kriterien geprüft:

- **THG-Minderung (Effektivität):** Wirksamkeit hinsichtlich des Erreichens gesetzter THG-Minderungsziele (national, EU-weit), einschließlich nationaler ESR-Ziele
- **Transaktionskosten:** Aufwand zum Betrieb des gesamten BEHG-ETS-Systems
- **Steuerbarkeit des CO₂-Preises auf nationaler Ebene:** mögliche Regelung und flexible Anpassung des (teils zusammengesetzten) nationalen CO₂-Preises
- **EU-weite Effizienz:** Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten des Klimaschutzes
- **Nationale Finanzwirkung:** Verfügbarkeit eines national einsetzbaren Einnahmepools, Verringerung des Zukaufs von ESR-Zuweisungen

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

- **Wettbewerbsfähigkeit:** Stabilität des Binnenmarktes, auch im Verkehrssektor
- **Soziale Akzeptanz:** Höhe der CO₂-Preise, Kompensation, Nachvollziehbarkeit
- **Risiken und Barrieren:** rechtliche, politische oder monetäre Hürden
- **Anschlussfähigkeit ETS I:** problemloser Übergang zu bzw. Verschmelzung mit ETS I

Die neun Kriterien werden jeweils positiven oder negativen Aspekten eines Szenarios zugeordnet. Dabei dient das erste Handlungsszenario als Referenz, gegenüber welcher die Positiv- und Negativ-Aspekte der vier alternativen Szenarien bewertet werden. Abschließend werden die besonderen Stärken oder Schwächen eines Szenarios knapp zusammengefasst.

3 Handlungsszenarien zur Gestaltung des Übergangs zum ETS II

Die Handlungsszenarien unterscheiden sich in ihrer Ausprägung in zwei Phasen:

- Phase **Nur-BEHG:** bis Ende 2026 oder bis Ende 2027, CO₂-Preise nur durch BEHG
- Phase **ETS II+:** ab 2027 oder ab 2028, CO₂-Preise nur durch ETS II oder eine Kombination von ETS-II mit einem anderen Preissystem (z. B. BEHG)

Im Anschluss an die ETS II+ Phase kann eine Integration des ETS II mit ETS I erfolgen. Der genaue Zeitpunkt steht noch nicht fest, dürfte aber frühestens im Jahr 2032 liegen. In allen Szenarien sollen nachhaltige, erneuerbare Kraftstoffe nicht dem CO₂-Preis unterliegen, um sie gegenüber herkömmlichen fossilen Kraftstoffen nicht zu benachteiligen und sie marktfähig zu machen. Das muss regulatorisch auf EU- und Bundesebene sichergestellt werden.

Entscheidungsleitende wirtschaftliche oder politische Faktoren liegen in der Stringenz der nationalen und der EU-Klimapolitik (erfolgreiche THG-Minderung bis 2027 senkt den CO₂-Preis im ETS II), der stringenten und nachvollziehbaren Kommunikation der klimapolitischen und physikalischen Zusammenhänge, der wirtschaftlichen Betroffenheit von stärker belasteten Haushalten bzw. Mitgliedsstaaten und damit der Akzeptanz von Preis-Instrumenten und Verhaltensanpassungen für den Klimaschutz.

3.1 Referenzszenario I: ETS II als alleiniges Instrument (Nur-ETS II)

Ausgestaltung: Zum 31.12.2026 endet das BEHG durch einen noch zu treffenden Beschluss des nationalen Gesetzgebers. Ab dem 1.1.2027 wird der CO₂-Preis durch den Handel mit CO₂-Zertifikaten des ETS II bestimmt. Durch die Ausgabe von 30 % zusätzlichen Zertifikaten zu Beginn und weiteren Möglichkeiten der Mengensteuerung sollen auf EU-Ebene exorbitante Sprünge des CO₂-Preises vermieden werden. Öl- und Gaspreise liegen moderat, sodass nach

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

aktueller Einschätzung politische Initiativen zur Verschiebung der Einführung des ETS-II auf 2028 keine mehrheitsfähige Option darstellen.

Im Folgenden wird daher die Ausgestaltung mit Übergang von BEHG auf ETS II zum 1.1.2027 unterstellt und diskutiert.

Eine frühzeitige gesetzliche Festlegung auf ein Ende des BEHG zum 31.12.2026 erhöht aber die Unwägbarkeiten, sollte kurzfristig doch noch eine Verschiebung des ETS II umgesetzt werden (z. B. im Rahmen der polnischen Ratspräsidentschaft im Jahr 2025).

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Referenzszenario folgende positive und negative Aspekte:

Bewertungskriterium	Positive Aspekte des Referenzszenarios	Negative Aspekte des Referenzszenarios
THG-Minderung (Effektivität)	THG-Minderung in allen EU-Ländern und Erreichung EU-ETS-Ziele	Keine Kopplung an nationale Klimaziele bzw. nationale ESR-Vorgaben
Transaktionskosten	Geringer Regulierungsaufwand für das Instrument der CO ₂ -Bepreisung	
Steuerbarkeit CO₂-Preis auf nationaler Ebene		Keine nationale Steuerung möglich, Preis sehr hoch oder niedriger als in BEHG (Preis-Risiken)
		Preise abhängig von THG-Minderungserfolg in der EU bis 2027
EU-weite Effizienz	EU-weit gesamtwirtschaftlich effiziente Zielerreichung möglich	
Nationale Finanzwirkung	Mittel aus dem EU-Klimasozialfonds verfügbar	Relativ hohes Risiko, dass Deutschland für Einhaltung ESR-Ziel Zuweisungen von anderen Mitgliedsstaaten zukaufen muss (Kosten-Risiko)
		Nationaler Finanztopf, für Kompensationsmaßnahmen ausschließlich aus Zuweisungen aus europäischen Mitteln
Wettbewerbsfähigkeit	Einheitlicher EU-Ansatz und einheitliches EU-Preissignal, damit im Binnenmarkt neutral	Aufgrund Preisunsicherheit geringer nationaler Investitionsimpuls, bzw. unklar
Soziale Akzeptanz	Kompensationsmechanismen in ETS II vorgesehen	Befürwortung abhängig von Preisentwicklung und Verwendung der Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten
	EU-Solidarität: Relativ hoher Beitrag Deutschlands zu EU-Klimasozialfonds	

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

Risiken und Barrieren	Geringes Risiko der Verfassungswidrigkeit	Preissprung nach oben und unten im Jahr 2027 möglich
		Mittel aus Klimasozialfonds ggf. nicht ausreichend für nationale Kompensation
		Bei hohem CO ₂ -Preis: ggf. Anreize für politische Interventionen in ETS II (dann werden Klimaziele des ETS II nicht erreicht)
Anschlussfähigkeit zum ETS I	Anschlussfähig, da EU-weit einheitliche Systeme	

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Referenzszenario folgende Stärken und Schwächen:

Die Stärken des Szenarios liegen im Bekenntnis zur Wirksamkeit und EU-weiten Harmonisierung der EU-Regulierung, sowie in der Schlichtheit und Risikoarmut des Ansatzes, in dem die EU-Vorgaben ohne besondere Anpassungen oder nationale Besonderheiten (abgesehen vom oben angesprochenen Opt-in) übernommen werden. Die besondere Schwäche liegt in der fehlenden nationalen Steuerbarkeit des CO₂-Preises, die mit substantieller Wahrscheinlichkeit zu einer Verfehlung der ESR-Ziele beiträgt, sowie im Fehlen eines zusätzlichen und national besser steuerbaren Einnahmetopfes.

3.2 Szenario II: ETS II und BEHG Festpreis als parallele Systeme (Parallel-Fest)

Ausgestaltung: Ab 1.1.2027 werden der ETS II und das BEHG parallel weitergeführt. Der national wirksame CO₂-Preis setzt sich dadurch aus zwei Komponenten zusammen: dem einheitlichen EU-Preis aus dem ETS II und dem national steuerbaren Preis aus dem BEHG. Voraussetzung dieser Variante ist eine frühzeitige rechtliche Absicherung seitens der Bundesregierung, dass keine (rückwirkende) Rücknahme der nationalen CO₂-Bepreisung aufgrund einer gerichtlichen Einstufung als nicht zulässige CO₂-Steuer droht.

Das BEHG wird modifiziert, sodass ein CO₂-Preis von 2026 bis zur Beendigung des BEHG vom Gesetzgeber oder der Bundesregierung gesteuert festgelegt werden kann. Konzepte für den CO₂-Preisaufschlag könnten sein: fester Aufschlag (konstant, sinkend, steigend, wenn beihilferechtliche Probleme gelöst werden können, dann ggf. sogar negativ), Absicherung eines Mindest-CO₂-Preises oder Sicherung eines Preis-Korridors für den Gesamt-CO₂-Preis aus ETS II und BEHG.¹ Sinnvoll könnte auch eine Erhöhung des CO₂-Preises im BEHG in den Jahren 2025 und 2026 sein.

¹ Eines der Mitglieder spricht sich gegen die Möglichkeit eines negativen CO₂-Preises im Rahmen eines Festpreis-Brennstoffemissionshandels aus: Eine solche Absenkung des effektiven CO₂-Preises in Deutschland gehe mit einer weiteren Erhöhung des europäischen CO₂-Preises im ETS II einher. Es käme hierdurch zu einer Verschiebung von Emissionsminderungen ins europäische Ausland; insbesondere in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten könnte dies soziale Probleme verschärfen, die Akzeptanz des ETS II schwächen und den Druck zu einer Aufweichung erhöhen.

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

Zu beachten ist, dass neben dem Verkehr auch Gebäude und andere Sektoren von dieser Verlängerung des BEHG betroffen wären.

Die Arbeitsgruppe sieht folgende positiven und negativen Aspekte des Szenarios gegenüber dem Referenzszenario:

Bewertungskriterium	Positive Aspekte des Szenarios Parallel-Fest	Negative Aspekte des Szenarios Parallel-Fest
THG-Minderung (Effektivität)	Mindestpreis kann Beitrag zu nationaler Zielerreichung leisten	Deutschland übernimmt Minderung für andere Staaten
	Unterstützung der Erreichung der nationalen ESR-Klimaziele	Verkehr würde einen größeren Beitrag an der ESR-Zielerreichung beisteuern
		EU-weit eher keine zusätzliche CO ₂ -Einsparung („Wasserbetteffekt“)
Transaktionskosten	Nutzung des etablierten Systems des BEHG	Leicht höher als im Referenzszenario
Steuerbarkeit des CO₂-Preises auf nationaler Ebene	Steuerbarkeit des gesamten CO ₂ -Preises, Einschränkung bei Dämpfung von Preisspitzen	
EU-weite Effizienz		Schwächung der EU-weiten gesamtwirtschaftlichen Effizienz durch nationalen Mindestpreis
Nationale Finanzwirkung	Zusätzlicher nationaler Finanztopf aus BEHG-Einnahmen	Preisfestlegung trifft eher nicht maximale Effizienz (second best statt first best)
	Unterstützung der Erreichung der nationalen ESR-Ziele vermeidet/ verringert mögliche Zahlung für Kauf von ESR-Zuweisungen	
Wettbewerbsfähigkeit	Mindestpreis könnte Stabilität bieten	Je nach Höhe des BEHG leichte bis starke Verzerrung des Binnenmarkts insbesondere bei Fuhrunternehmen
		Ohne Änderung am Scope adressieren BEHG und ETS II Straßenverkehr, Gebäude und kleine Industrieanlagen, ggf. Abfallwirtschaft, trotz unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften
Soziale Akzeptanz	Zusätzliche national verfügbare Mittel für Kompensationsmaßnahmen	Wahrnehmung als Doppelbelastung, Rechtfertigung des national höheren Preises (gute Kommunikation nötig)
Risiken und Barrieren		Rechtsunsicherheit, vermutlich nur durch Gerichtsentscheid zu klären (BEHG-Festpreis, keine Vorteilsabschöpfungsabgabe)

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

		Zeigt politisches Misstrauen in Instrument EU-ETS
Anschlussfähigkeit zum ETS I		Systemische Unterschiede zwischen ETS I mit Mengensteuerung und BEHG ohne Mengensteuerung, daher unklare Wirkung bei Übergang

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Szenario **Parallel-Fest** folgende Stärken und Schwächen:

Zentrale Stärke des Szenarios Parallel-Fest ist die Steuerbarkeit des nationalen CO₂-Preises, welcher zusätzliche Einnahmen generiert, die nach nationalen Prioritäten verwendet werden können. Zentrale Schwächen sind die Rechtsunsicherheit über die mögliche Interpretation als CO₂-Steuer mit Risiko der Verpflichtung zur Rückzahlung der BEHG-Einnahmen sowie die praktische Schwierigkeit, den national effizienten CO₂-Preis im BEHG festzulegen.

3.3 Szenario III: ETS II und BEHG-Handelssystem parallel (Parallel-EHS)

Ausgestaltung: Ab 1.1.2027 werden der ETS II und das BEHG parallel weitergeführt. Beide Systeme sind als Zertifikate-Handelssystem ausgestaltet. Das BEHG wurde dafür im Jahr 2026 zu einem Handelssystem ausgebaut (Cap-and-trade-System), zunächst im Jahr 2026 mit Festlegung eines Preis-Korridors der Zertifikate, und ab 1.1.2027 mit vollständig freier Preisbildung. Das Jahr 2026 dient im Wesentlichen zu einer Erprobung des BEHG-Handelssystems. Es führt aufgrund der fehlenden marktlichen Preisbildung noch nicht zu einer Begrenzung der emittierten CO₂-Menge.

Der national wirksame CO₂-Preis setzt sich somit aus zwei Komponenten zusammen: dem einheitlichen EU-CO₂-Preis aus dem ETS II und dem im nationalen Zertifikate-Handel entstehenden CO₂-Preis aus dem BEHG. Verpflichtete Inverkehrbringer in Deutschland müssen für jede emittierte Tonne CO₂ zwei Zertifikate erwerben bzw. abgeben. Die Mengenbegrenzung im BEHG-Handelssystem wird konsistent mit den deutschen Zielen aus der Lastenteilungsverordnung (ESR) angelegt. Damit liegt die erlaubte CO₂-Menge niedriger als die erlaubte Menge im ETS II. Dies dürfte zu höheren CO₂-Preisen im BEHG- als im ETS II-Handelssystem führen. Preise im ETS II Handel werden auch durch günstigere CO₂-Vermeidungsoptionen in anderen EU-Ländern als in Deutschland niedriger liegen.

Zu beachten ist, dass neben dem Verkehr auch Gebäude und andere Sektoren von dieser Verlängerung des BEHG betroffen wären. D. h. auch der Gebäudesektor müsste den deutlich höheren CO₂-Preis bezahlen.

Bisher existieren keine Praxiserfahrungen mit der Wirkung zweier Handelssysteme für dasselbe Gut, deren betroffene Akteure nicht identisch sind. Eine theoretisch plausible Wirkung ist eine höhere nationale THG-Minderung in Deutschland, welche den Druck im

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

ETS II für andere Länder verringert und dadurch zu niedrigeren CO₂-Preisen im ETS II führen würde.

Die Arbeitsgruppe sieht folgende positive und negative Aspekte des Szenarios gegenüber dem Referenzszenario:

Bewertungskriterium	Positive Aspekte des Szenarios Parallel-EHS	Negative Aspekte des Szenarios Parallel-EHS
THG-Minderung (Effektivität)	Höhere nationale THG-Minderung als in Szenario 1	„Wasserbetteffekt“: Zusätzliche nationale Maßnahmen verringern europaweiten Handlungsdruck und können zu niedrigerem CO ₂ -Preis im EU-System führen
	Erreichung des nationalen Klimaschutzzieles und ESR (ggf. Nachjustierung des BEHV-Caps notwendig)	
Transaktionskosten	Synergien durch Erfahrungswissen der Betreiber der Handelsplattformen	Höhere Transaktionskosten für Unternehmen (zwei Handelssysteme)
Steuerbarkeit des CO₂-Preises auf nationaler Ebene	Indirekte Steuerbarkeit möglich über Mengensteuerung im BEHG (ähnliche Mechanismen wie in ETS II vorstellbar)	Größere Unsicherheiten über CO ₂ -Preis verbleiben
		Preisliche Steuerbarkeit am schlechtesten im Vergleich zu den anderen Szenarien mit zusätzlichem nationalem CO ₂ -Preis (Szenarien 2, 4 und 5)
EU-weite Effizienz	Größere ökonomische Effizienz als Szenario 2, 4 und 5 möglich, nicht jedoch als Szenario 1	„Wasserbetteffekt“: Deutschland übernimmt höhere Kosten der EU-weiten Erfüllung
Nationale Finanzwirkung	Zusätzlicher nationaler Finanztopf aus Einnahmen des BEHG-Handelssystems	Zusätzliche Belastungen für Wirtschaft und Haushalte (auch Gebäudesektor hier erfasst)
	Verringerung des Kaufs an ESR-Zuweisung (Ersparnis)	Höhe der Mittel abhängig von Preisentwicklung
Wettbewerbsfähigkeit	Hängt von Zuordnung Industrie ab: wenn kleine Industrie dem ETS I zugeschlagen wird, dann keine/geringere negative Effekte	Höhere CO ₂ -Belastung für Industrie und Logistik/Verkehr als in anderen Mitgliedsstaaten
Soziale Akzeptanz	Zusätzliche Mittel für national steuerbare Kompensationsmaßnahmen verfügbar	Doppelbelastung möglich; höhere nationale Preise müssen gerechtfertigt werden

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

		BEHG und ETS II adressieren trotz unterschiedlicher Zahlungsbereitschaften gleichermaßen Straßenverkehr, Gebäude und kleine Industrieanlagen, ggf. Abfallwirtschaft
Risiken und Barrieren		Viele Unklarheiten bzgl. Ausgestaltung und Interaktion von zwei Handels-Systemen für dasselbe Gut
Anschlussfähigkeit zum ETS I		Voraussichtlich höheres Risiko von Preissprüngen im Vergleich zu Szenario 2, 4 und 5

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Szenario **Parallel-EHS** folgende Stärken und Schwächen:

Zentrale Stärke ist die mögliche Mengensteuerung zur Erreichung des nationalen ESR-Zieles durch Vorgabe der ESR-Mengen als erlaubte Emissionsmengen des BEHG-Handelssystems. Zentrale Schwächen sind die fehlende Empirie und Theorie zum Wirken zweier Handelssysteme auf dasselbe Gut sowie die höheren Transaktionskosten für Inverkehrbringer.

3.4 Szenario IV: ETS II und flexibilisierte nationale Energiesteuer, BEHG endet nach 2026 (ETS-ETDalt)

Szenario IV und V gehen beide von einer Flexibilisierung der Energiesteuersätze aus. Die Szenarien unterscheiden sich in einem zentralen Punkt: Szenario IV geht von einer unveränderten europäischen Energiesteuerrichtlinie (ETD, EU RL 2003/96/EG) aus, während in Szenario V eine Reform der ETD verabschiedet wird, die eine starke Differenzierung der Steuersätze zwischen fossilen und erneuerbaren Kraftstoffen ermöglicht.

Aus heutiger Sicht ist das Gelingen der ETD-Reform ungewiss, da in Steuerfragen der EU-Ministerrat einstimmig entscheiden muss und diese Einstimmigkeit zu größeren Anpassungen der ETD seit 2003 nicht mehr erreicht wurde. Andererseits hatte die letzte Ratspräsidentschaft aus Belgien die ETD-Reform auf ihre Agenda gesetzt und einzelne Kommentator:innen erwarten, dass die soeben begonnene Ratspräsidentschaft aus Ungarn diesen Reformversuch fortführen wird. Aufgrund dieser hohen Unsicherheit und der möglichen gewonnenen Freiheitsgrade bei Erfolg der Reform, hat die AG beide Szenarien diskutiert und stellt in diesem Kapitel das Szenario IV ohne Reform der ETD vor.

Ausgestaltung: Zum 1.1.2027 wird der ETS II gemäß EU-Regulierung eingeführt. Das BEHG endet zum 31.12.2026. Zur Erhöhung des Handlungsspielraumes sollten bereits in den Jahren 2025 und 2026 die Steuersätze für Diesel und ggf. Benzin erhöht werden. Ab 1.4.2027 werden

die Energiesteuersätze flexibel in Abhängigkeit vom CO₂-Preis des ETS II im Vorquartal angepasst, mit den Rahmen-Zielsetzungen:

- **Garantieren eines monetären Mindest-CO₂-Aufschlags**, der noch festzulegen ist, aber in der Summe aus ETS II-Preis und zusätzlicher Energiesteuer (zusätzlich heißt über heutige Sätze der nationalen Energiesteuer hinausgehend) mindestens die Höhe des BEHG-Preises aus 2026 absichert (d. h. über 65 €/t CO₂ liegt). Dabei sollte zunächst die CO₂-Orientierung der Steuersätze erreicht werden, wodurch bei einem heute gültigen Benzinsteuersatz von 65 ct/l der Dieselsteuersatz auf 72 ct/l ansteigen müsste. Anschließend sind weitere Anhebungen der Steuersätze zu prüfen.
- **Vermeidung von Preisspitzen des CO₂-Aufschlags** über einem gewissen Niveau. Das Niveau ist noch festzulegen. Dieser Passus greift, wenn der ETS II-Preis extrem steigen sollte und durch die flexiblen Mechanismen des ETS II auch nicht gedämpft werden kann. Durch die aktuell geltende EU-Energiesteuerrichtlinie (ETD, EU RL 2003/96/EG) ist der Spielraum zur Absenkung der Steuersätze nach unten begrenzt. Eine Absenkung unter die seit 2003 geltenden Sätze von 65 ct/l für Benzin und 47 ct/l für Diesel ist nicht möglich.

Das bedeutet: Um Potenzial für Absenkungen zum Ausgleich hoher ETS-II-CO₂-Preise zu gewinnen, müssen vor Einführung des ETS II diese Steuersätze in den Jahren 2025 und 2026 angehoben werden. Dabei gilt: Je höher die vorbereitende Anhebung der Steuersätze, desto größer wird das Potenzial zur Dämpfung von Maximal-Preisspitzen.

Hintergrund: Die Spielräume der geltenden Fassung der ETD sind zu gering, um (1) Steuerbeträge unter den Steuersätzen aus 2003 festzulegen, und/oder (2) eine Differenzierung der Steuersätze zwischen chemisch gleichwertigen (z. B. Diesel und Biodiesel) aber ökologisch differenziert zu beurteilenden Kraftstoffen einzuführen. Dies gilt auch für die Spielräume aus der geltenden Fassung der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO). Sollte eine entsprechende Anpassung der AGVO erfolgen, kann im ersten Schritt auch alternativ die gezielte Entlastung von fortschrittlichen Biokraftstoffen und E-Fuels, einschließlich Komponentenbesteuerung, nach EU-Beihilfverfahren erfolgen.

Die Arbeitsgruppe sieht folgende positiven und negativen Aspekte des Szenarios gegenüber dem Referenzszenario:

Bewertungskriterium	Positive Aspekte des Szenarios ETS-ETDalt	Negative Aspekte des Szenarios ETS-ETDalt
THG-Minderung (Effektivität)	Anreiz zur CO ₂ -Minderung, zielgenauer als bei Szenario 2 oder 3, nur auf Verkehr ausrichtbar	„Wasserbetteffekt“: Zusätzliche nationale Maßnahmen verringern europaweiten Handlungsdruck und können zu niedrigerem CO ₂ -Preis im EU-System führen
	Anreiz auch verstärkt, wenn im 1. Schritt durch Anpassung AGVO nur CO ₂ -arme/CO ₂ -	Bis 2030 nur geringe Mengen alternativer Kraftstoffe verfügbar, insbesondere keine

Der Inhalt des Ergebnis-papiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnis-papier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

	neutrale Kraftstoffe eine Steuerreduzierung gegenüber fossilen Kraftstoffen erhalten	Mengen, die über die THG-Quote hinausgehen
Transaktionskosten	Energiesteuer ist etabliertes System	
	Transaktionskosten geringer als bei Szenario 2 und 3	
Steuerbarkeit des CO₂-Preises auf nationaler Ebene	Gute nationale Steuerbarkeit bei vorheriger Anhebung, sonst nur Garantie von Mindestpreisen möglich	ETD begrenzt Handlungsspielraum
	Sektorspezifische Ausgestaltung möglich durch differenzierte Steuersätze	Gezielte Steuerabsenkung für Biokraftstoffe nur sehr begrenzt möglich
EU-weite Effizienz	Geringere Effizienz als Szenario 1, vergleichbare Effizienz zu Szenario 2, Vergleich zu Szenario 3 unklar	„Wasserbetteffekt“
Nationale Finanzwirkung	Zusätzliche Einnahmen für den nationalen Haushalt	Fehlende Zweckbindung der zusätzlichen Einnahmen, politische Festlegung erforderlich
	Verringerung des Kaufs an ESR-Zuweisung (Ersparnis)	Zusätzliche Belastungen für Wirtschaft und Haushalte
Wettbewerbsfähigkeit	Andere Sektoren als Verkehr werden nicht belastet	Nachteile im Binnenmarkt für deutsche Fuhrunternehmen durch höhere Belastung
Soziale Akzeptanz	Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel für Kompensationsmaßnahmen möglich	Doppelbelastung möglich; höhere nationale Preise müssen gerechtfertigt werden
	Gebäudewärme-Sektor wird nicht zwangsläufig belastet	
Risiken und Barrieren	Geringere Umsetzungsrisiken als bei Szenario 2 (Rechtsunsicherheit) und Szenario 3 (Wirkungsmechanismen)	Unzureichender Handlungsspielraum zur Erreichung Preis-Stabilisierung
		Mangelnde politische Akzeptanz zur vorgelagerten Steuererhöhung im Jahr 2025 und 2026
		Fehlsteuerung durch Zeitverzug in der Entscheidungsfindung
Anschlussfähigkeit zum ETS I	Anschlussfähig zu ETS I durch EU-gesteuerten Übergang ETS	

	II zu ETS I (Energiesteuer unabhängig davon)	
--	--	--

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Szenario **ETS-ETDalt** folgende Stärken und Schwächen:

Zentrale Stärke ist die einfache nationale Handhabbarkeit des Systems gekoppelt mit der Möglichkeit, ambitioniertere THG-Minderungen zur Erreichung des nationalen ESR-Zieles anzureizen. Das System ETS-ETDalt kann einen Mindestpreis für CO₂ garantieren und der zusätzliche CO₂-Preis kann auf den Verkehrssektor beschränkt werden. Zentrale Schwäche ist der begrenzte Spielraum der geltenden ETD, welche einen Mindestpreis garantieren, aber Maximalpreise nur sehr begrenzt dämpfen kann. Durch die Doppelbelastung mit CO₂-Preis und höheren Steuern ist die Anforderung an die Erklärbarkeit der Politik größer bzw. die soziale Akzeptanz geringer.

3.5 Szenario V: ETS II, reformierte ETD mit flexibilisierter nationaler Energiesteuer, BEHG endet nach 2026 (ETS-ETDrev)

Ausgestaltung: Zum 1.1.2027 wird der ETS II gemäß EU-Regulierung eingeführt. Das BEHG endet zum 31.12.2026. Die EU verabschiedet im Trilog eine Reform der ETD im ersten Halbjahr 2025. Diese kann im zweiten Halbjahr 2025 in nationales Recht umgesetzt werden und führt ab 2026 zu einer Spreizung der Energiesteuersätze zwischen chemisch gleichwertigen (z. B. Diesel und Biodiesel), aber ökologisch differenziert zu beurteilenden Kraftstoffen. Ab 1.4.2027 werden die Energiesteuersätze flexibel in Abhängigkeit vom CO₂-Preis des ETS II im Vorquartal angepasst. Durch die Kombination von ETS II und ETD soll ein Mindestpreis bzw. Preis-Korridor für den nationalen CO₂-Aufschlag erreicht werden. Dabei gelten die folgenden Rahmen-Zielsetzungen:

- **Garantieren eines monetären Mindest-CO₂-Aufschlags**, der noch festzulegen ist, aber in der Summe aus ETS II-Preis und Energiesteuer (zusammengesetzt aus ETD-Mindeststeuer und einem nationalen Energiesteueraufschlag (in Abhängigkeit von der Höhe des CO₂-Preises)) mindestens die Höhe des BEHG-Preises aus 2026 absichert (d. h. über 65 €/t CO₂ liegt). Dabei sollte zunächst die CO₂-Orientierung der Steuersätze erreicht werden, wodurch bei einem heute gültigen Benzinsteuersatz von 65 ct/l der Dieselsteuersatz auf 72 ct/l ansteigen müsste. Nur die fossile Menge dieser Kraftstoffe unterliegt diesem Steuersatz. Gleichwertige erneuerbare Kraftstoffe werden mit niedrigeren Steuersätzen aus der reformierten ETD besteuert.
- **Vermeidung von Preisspitzen des CO₂-Aufschlags** über einem gewissen Niveau. Das Niveau ist noch festzulegen und ggf. eine beihilferechtliche Prüfung der Umsetzbarkeit vorzunehmen. Dieser Passus greift, wenn der ETS II-Preis extrem steigen sollte und durch die flexiblen Mechanismen des ETS II auch nicht gedämpft werden kann. Die reformierte EU-Energiesteuerrichtlinie (ETD, EU RL 2003/96/EG) sollte hier den Spielraum zur Absenkung der Steuersätze für fossile Kraftstoffe nach

Der Inhalt des Ergebnispapers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

unten öffnen.² Dabei sind weiterhin die dann nach der Reform geltenden Mindeststeuersätze zu beachten.

EU-rechtliche Einschränkungen und Risiken (Vereinbarkeit mit einschlägigen Sekundärrechtsakten, Diskriminierungsverboten und Beihilfenrecht) einer Kopplung von zwei separaten Regulierungen (ETS II und ETD) sind noch näher zu bewerten.

Insgesamt sollen CO₂-Aufschlag, zusammengesetzt aus ETS II-Preis und zusätzlicher Energiesteuer für fossile Kraftstoffe, so festgelegt werden, dass Anreize zur Steigerung der Produktion von fortschrittlichen Biokraftstoffen und Wasserstoff einschließlich Derivaten (RFNBO) gesetzt werden. Dies erfolgt durch die Differenzierung der Steuersätze für erneuerbare Kraftstoffe, welche deutlich geringer besteuert werden als gleichwertige fossile Kraftstoffe.

Einnahmen aus der Energiesteuer werden dem allgemeinen Haushalt zugeführt. Die Verwendung von zusätzlichen Einnahmen muss daher politisch festgelegt und im Haushalt beschlossen werden. Eine direkte Zweckbindung dieser Steuereinnahme ist nicht möglich.

Die Arbeitsgruppe sieht folgende positive und negative Aspekte des Szenarios gegenüber dem Referenzszenario:

Bewertungskriterium	Positive Aspekte des Szenarios ETS-ETDrev	Negative Aspekte des Szenarios ETS-ETDrev
THG-Minderung (Effektivität)	Anreiz zur CO ₂ -Minderung, zielgenauer als bei Szenario 2 oder 3 nur auf Verkehr ausrichtbar	„Wasserbetteffekt“: Zusätzliche nationale Maßnahmen verringern europaweiten Handlungsdruck und können zu niedrigerem CO ₂ -Preis im EU-System führen
	Hoher Anreiz nach Verabschiedung und nationaler Umsetzung der novellierten ETD (insbesondere über Erzeugung alternativer Kraftstoffe)	
	Kann einen positiven Beitrag zur Übererfüllung der RED III-Quoten leisten	Bis 2030 nur geringe Mengen alternativer Kraftstoffe verfügbar, insbesondere kaum Mengen, die über die THG-Quote hinausgehen

² Aus den in Fußnote 1 genannten Gründen spricht sich ein Mitglied dabei für eine klare Begrenzung der Möglichkeiten zur Reduzierung der Energiesteuersätze auf fossile Kraftstoffe aus; diese sollten nicht deutlich unter das Ausgangsniveau fallen. Eine Differenzierung der Abgabenbelastung zwischen fossilen und regenerativen Kraftstoffen gemäß ihrer Klimawirkung wird unterstützt. Eine Differenzierung über das Niveau der CO₂-Bepreisung hinaus durch eine weitergehende Absenkung der Energiesteuersätze auf erneuerbare Kraftstoffe für den Straßenverkehr sollte nicht erfolgen, da die Energiebesteuerung eine wichtige fiskalische Funktion erfüllt und einen sparsamen Umgang mit Energieressourcen – auch alternativen – anregen soll; zudem würden alternative Kraftstoffe dann primär in den Straßenverkehr fließen anstatt in Bereiche, in denen sie aufgrund fehlender Alternativen langfristig dringender benötigt werden.

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

Transaktionskosten	Energiesteuer ist etabliertes System	Hoher Verwaltungsaufwand bei häufiger Anpassung
	Transaktionskosten geringer als bei Szenario 2 und 3	
Steuerbarkeit des CO₂-Preises auf nationaler Ebene	Gute nationale Steuerbarkeit	
	Sektorspezifische Ausgestaltung durch differenzierte Steuersätze möglich	
EU-weite Effizienz	Geringere Effizienz als Szenario 1, vergleichbare Effizienz zu Szenario 2, Vergleich zu Szenario 3 unklar	„Wasserbetteffekt“ (in beide Richtungen möglich, abhängig von erreichter Korridorgrenze beim CO ₂ -Aufschlag)
Nationale Finanzwirkung	Je nach Ausgestaltung und ETS II-Preis zusätzliche Einnahmen für den nationalen Haushalt	Fehlende Zweckbindung der zusätzlichen Einnahmen, politische Festlegung erforderlich
	Verringerung des Kaufs an ESR-Zuweisung (Ersparnis)	Je nach Ausgestaltung und ETS II-Preis zusätzliche Belastungen für Wirtschaft und Haushalte
Wettbewerbsfähigkeit	Andere Sektoren als Verkehr werden nicht belastet	Nachteile im Binnenmarkt für deutsche Fuhrunternehmen durch höhere Belastung (Folge: „Tanktourismus“)
Soziale Akzeptanz	Einsatz zusätzlicher nationaler Mittel für Kompensationsmaßnahmen möglich	Doppelbelastung möglich; höhere nationale Preise müssen gerechtfertigt werden
	Gebäudewärme-Sektor wird nicht zwangsläufig belastet	
Risiken und Barrieren	Geringere Umsetzungsrisiken als bei Szenario 2 (Rechtsunsicherheit) und Szenario 3 (Wirkungsmechanismen)	Fehlsteuerung durch Zeitverzug in der Entscheidungsfindung
		Möglicherweise schwankende Einnahmen für den Staatshaushalt, je nach Ausgestaltung
Anschlussfähigkeit zum ETS I	Anschlussfähig zu ETS I durch EU-gesteuerten Übergang ETS II zu ETS I (Energiesteuer unabhängig davon)	

Aus Sicht der Arbeitsgruppe hat das Szenario **ETS-ETDrev** folgende Stärken und Schwächen:

Zentrale Stärke ist die Verringerung der Risiken extrem niedriger oder hoher ETS II-Preise, hinsichtlich CO₂-Minderungsanreize bzw. Belastungen für Unternehmen und Verbraucher:innen. Ambitioniertere THG-Minderungen zur Erreichung des nationalen ESR-Zieles können erlangt werden. Der Produktionshochlauf alternativer Kraftstoffe kann angereizt werden. Der zusätzliche Mindest-CO₂-Aufschlag kann auf den Verkehrssektor beschränkt werden. Zentrale Schwäche ist die Voraussetzung des Gelingens einer Reform der ETD. Durch die Doppelbelastung mit CO₂-Preis und höheren Steuern ist die Anforderung an die Erklärkompetenz der Politik größer bzw. die soziale Akzeptanz geringer.

4 Möglichkeiten für Kompensationsmechanismen und für die Einnahmeverwendung

Die Frage einer Kompensation steigender Belastungen stellt sich vor allem dann, wenn der ETS II-Preis nach Einführung stark steigt und damit die Akzeptanz sinken könnte. Hierbei spielt auch die zeitliche Frage eine Rolle, da viele Investitionen in CO₂-arme Mobilität in der Regel nicht sehr kurzfristige Wirkung entfalten und damit den ETS II-Anstieg dämpfen. Auch Rückerstattungen in Form von Klimageld werden bei erstmaliger Auszahlung verzögert bei den Verbraucher:innen ankommen. Insofern sind auch andere Formen der Kompensation bzw. sozialer Abfederung zu betrachten. Die zuvor skizzierten Szenarien 4 und 5 lassen sich in der Ausgestaltungform der Verwendung von Preisspitzen prinzipiell durch die Veränderung der Besteuerung zur Steuerung der Belastungswirkung einsetzen. Gegenüber anderen Formen wird hierbei durch den direkten Ansatz am Steueranteil fossiler Kraftstoffe auch der Anreiz zur CO₂-Einsparung gedeckelt.

Grundsätzlich setzen alle Formen der Belastungssteuerung voraus, dass hierfür Einnahmen zur Verfügung stehen.

Szenario 1 (das Referenzszenario) generiert Einnahmen aus dem ETS II. Diese müssen nach den Zielkriterien des ETS I sowie des EU-Klimasozialfonds verwendet werden. Szenario 2 bis 5 generieren zusätzliche Einnahmen (in einer Phase sehr hoher ETS II-Preise gilt dies für Szenario 2 und 5 nicht), die nach nationalen Kriterien und Prioritäten verwendet werden könnten. Dabei fließen die Einnahmen in den Szenarien 4 und 5 in den allgemeinen Haushalt des Bundes, während die Szenarien 2 und 3 gemäß BEHG einem spezifischen Topf zugeführt werden können.

Einnahmen aus dem BEHG im Jahr 2023 belaufen sich auf 10,5 Mrd. Euro, die dem Klima- und Transformationsfonds zugeführt wurden.

Gekoppelt mit der Revision der EU-ETS-Richtlinie wurde die Einführung eines EU-weiten Klimasozialfonds beschlossen (EU VO 2023/955). Dieser speist sich aus Einnahmen des ETS I (begrenzt) und des ETS II (vorwiegend). Für 2026 bis 2032 sind Einnahmen von 65 Mrd. Euro geplant (bei Beginn ETS II im Jahr 2027). Deutschland erhält aus dem EU-Topf des

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

Klimasozialfonds 5,3 Mrd. Euro und soll den Betrag um weitere 25 % aus eigenen Mitteln auf dann 6,6 Mrd. Euro aufstocken. Diese Mittel von knapp 1 Mrd. Euro pro Jahr sind zweckgebunden zu verwenden, insbesondere um soziale Härten abzufedern (insbesondere Energiearmut, Mobilitätsarmut), aber auch für Dekarbonisierungs-Investitionen.

Nach Abzug der Zertifikate zur Finanzierung des Klimasozialfonds erhält Deutschland einen Anteil von 23,7 % der ETS II-Zertifikate. Dies entspräche 1,1 Mrd. Zertifikaten, die bei einem angenommenen ETS II-Zertifikatspreis von 100 Euro pro Tonne CO₂ rechnerisch zu einem nationalen Verkaufserlös von etwa 111 Mrd. Euro zwischen 2027 und 2032 oder etwa 18 Mrd. Euro pro Jahr führen würden.

Damit liegen die nationalen jährlichen Einnahmen aus dem BEHG und dem ETS II deutlich über den vorgesehenen Mitteln des Klimasozialfonds. Beide Instrumente generieren somit zusätzliche Mittel für Kompensationsmaßnahmen und Transformationsinvestitionen, beispielsweise auch zum Ausbau der Ladeinfrastruktur und zur Herstellung erneuerbarer Kraftstoffe.

Öffentlich diskutiert wird vielfach die Pro-Kopf-Rückgabe der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Bei einer Bevölkerungszahl von 84 Millionen und einer beispielhaft angenommenen Rückzahlung von 100 Euro pro Person beliefe sich der Finanzbedarf für die Auszahlung der Prämie auf jährlich 8,4 Mrd. Euro. Diese Summe liegt wiederum deutlich über dem verfügbaren Betrag aus dem Klimasozialfonds und entspricht ebenfalls einem substantiellen Anteil der Einnahmen aus BEHG oder ETS II. Weitere Vorschläge sind, u. a. die Reduzierung der Netzentgelte, die Finanzierung des Deutschlandtickets oder die Entlastung besonders betroffener Personengruppen, wie z. B. Haushalte mit niedrigem Einkommen oder Pendler:innen.

Akzeptanzstudien zeigen, dass eine Pro-Kopf-Abgabe nach dem Gießkannenprinzip geringere Zustimmung findet als ein gemischter Ansatz bestehend aus sozial ausgerichteten direkten Kompensationszahlungen an besonders betroffene Gruppen und zusätzlicher Förderungen von Investitionen in die Bereitstellung von Alternativen im Gebäude- und Verkehrsbereich.

5 Fazit und Ausblick

Die alternativen Szenarien 2 bis 5 weisen einige Gemeinsamkeiten im Vergleich mit dem Referenzszenario auf. Gegenüber dem Referenzszenario erhöhte nationale Anstrengungen zur THG-Minderung führen tendenziell zu einem „Wasserbetteffekt“, wobei in Deutschland größere THG-Minderungen erzielt, diese aber auf EU-Ebene durch verringerte Einsparungen in anderen Mitgliedsstaaten wieder ausgeglichen werden. Auch ist in allen Fällen mit höheren direkten finanziellen Belastungen von Wirtschaft und Gesellschaft in Deutschland durch höhere CO₂-Kosten zu rechnen. Ob diese höheren Kosten mittel- und langfristig wieder ausgeglichen werden, weil z. B. die angereizten Investitionen zu höherem Wachstum

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

und Einsparungen bei den Energieimporten führen, konnte in der AG nicht abgeschätzt werden. Auch führen die über den Kraftstoffpreis umgelegten CO₂-Preise (gilt auch für erhöhte Energiesteuern) zu einem Wettbewerbsnachteil der deutschen Fuhrunternehmen, solange diese weiter mit Diesel-Lkw unterwegs sind (Anmerkung: Lkw-OEM erwarten bis 2027 bereits einen deutlich steigenden Absatz an E-Lkw).

Trotz dieser Gemeinsamkeiten unterscheiden sich die alternativen Szenarien 2 bis 5 jeweils deutlich in ihren spezifischen Stärken und Schwächen und vom Referenzszenario. Eine wichtige Unterscheidung liegt in der Verfügbarkeit der zusätzlichen Einnahmen aus dem CO₂-Preis. Im Referenzszenario verteilen sich diese Einnahmen auf den Klimasozialfonds (5,3 Mrd. Euro, 2026 bis 2032) und ETS II-Einnahmen (7 bis 40+ Mrd. Euro p.a.). In den alternativen Szenarien entstehen diese beiden Töpfe ebenfalls, wobei der ETS II-Topf aufgrund des Wasserbetteffektes leicht verringert würde, sowie zusätzliche national verfügbare Einnahmen. Diese würden den BEHG-Topf füllen, welcher dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) zugeführt werden würde (Szenario 2 und 3) bzw. aus der Energiesteuer stammen, welche dem allgemeinen Haushalt zugeführt werden würde (Szenarien 4 und 5).

Die spezifischen Stärken und Schwächen der Szenarien sind in den folgenden Absätzen zusammengefasst.

Referenzszenario:

Die Stärken des Szenarios liegen im Bekenntnis zur Wirksamkeit und EU-weiten Harmonisierung der EU-Regulierung, sowie in der Schlichtheit und Risikoarmut des Ansatzes, in dem die EU-Vorgaben ohne besondere Anpassungen oder nationale Besonderheiten (abgesehen Opt-in) übernommen werden. Die besondere Schwäche liegt in der fehlenden nationalen Steuerbarkeit des CO₂-Preises, die mit substantieller Wahrscheinlichkeit zu einer Verfehlung der ESR-Ziele beiträgt, sowie im Fehlen eines zusätzlichen und national besser steuer- und einsetzbaren Einnahmetopfes.

Szenario 2: Parallel-FEST:

Zentrale Stärke des Szenarios Parallel-Fest ist die Steuerbarkeit des nationalen CO₂-Preises, welcher zusätzliche Einnahmen generiert, die nach nationalen Prioritäten verwendet werden können. Zentrale Schwächen sind die Rechtsunsicherheit über die mögliche Interpretation als CO₂-Steuer mit Risiko der Verpflichtung zur Rückzahlung der BEHG-Einnahmen sowie die Schwierigkeit, den national effizienten CO₂-Preis im BEHG festzulegen.

Szenario 3: Parallel EHS:

Zentrale Stärke ist die mögliche Mengensteuerung zur Erreichung des nationalen ESR-Ziels durch Vorgabe der ESR-Mengen als erlaubte Emissionsmengen des BEHG-Handelssystems. Zentrale Schwäche ist die fehlende Empirie und Theorie zum Wirken zweier Handelssysteme auf dasselbe Gut sowie die höheren Transaktionskosten für Inverkehrbringer.

Szenario 4: ETS-ETDalt:

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

Zentrale Stärke ist die einfache nationale Handhabbarkeit des Systems gekoppelt mit der Möglichkeit, ambitioniertere THG-Minderungen zur Erreichung des nationalen ESR-Ziels anzureizen. Das System ETS-ETDalt kann einen Mindestpreis für CO₂ garantieren und der zusätzliche CO₂-Preis kann auf den Verkehrssektor beschränkt werden. Zentrale Schwäche ist der begrenzte Spielraum der geltenden ETD, welche einen Mindestpreis garantieren, aber Maximalpreise nur sehr begrenzt dämpfen kann. Durch die Doppelbelastung mit CO₂-Preis und höheren Steuern ist die Anforderung an die Erklärbarkeit der Politik größer bzw. die soziale Akzeptanz geringer.

Szenario 5: ETS-ETDrev:

Zentrale Stärke ist die Verringerung der Risiken extrem niedriger oder hoher ETS II-Preise hinsichtlich CO₂-Minderungsanreizen bzw. Belastungen für Unternehmen und Verbraucher:innen. Ambitioniertere THG-Minderungen zur Erreichung des nationalen ESR-Zieles können erlangt werden. Der Produktionshochlauf alternativer Kraftstoffe kann angereizt werden. Der zusätzliche Mindest-CO₂-Aufschlag kann auf den Verkehrssektor beschränkt werden. Zentrale Schwäche ist die Voraussetzung des Gelingens einer Reform der ETD. Durch die Doppelbelastung mit CO₂-Preis und höheren Steuern ist die Anforderung an die Erklärbarkeit der Politik größer bzw. die soziale Akzeptanz geringer.

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

6 Mitglieder der AG

Der Inhalt des Ergebnisapiers ist in der AG CO₂-Bepreisung des Expertenbeirats Klimaschutz in der Mobilität entstanden. Das Ergebnispapier bildet nicht die Positionen des EKM und seiner Mitglieder ab, sondern ist als Synthese der Einschätzungen einiger Mitglieder zu verstehen.

An der AG haben aus den Mitgliedsinstitutionen des EKM folgende Expert:innen mitgewirkt (in alphabetischer Reihenfolge):

- Prof. Dr. Manfred Aigner, teilweise vertreten durch Dr. Florian Koller, DLR
- Dr. Carl-Friedrich Elmer, Agora Verkehrswende
- Stefan Gerwens, teilweise vertreten durch Sara Moskal, ADAC
- Loic Geipel, VDA
- Uta Maria Pfeiffer, teilweise vertreten durch Petra Richter, BDI
- Dr. Martin Ruhrberg, BDEW