

Europäische Maßnahmen im Klimaschutz und zur Einführung eines Klima-Sozialfonds

**Diakonie Deutschland
Evangelisches Werk für Diakonie
und Entwicklung e. V.**

Maria Loheide
Vorstand Sozialpolitik
Caroline-Michaelis-Straße 1
D-10115 Berlin
T +49 30 65211-1632
maria.loheide@diakonie.de
www.diakonie.de

Deutscher Caritasverband e. V.

Eva-Maria Welskop-Deffaa
Präsidentin
Karlstraße 40
D-79104 Freiburg
Telefon: +49 761 200-0
info@caritas.de
www.caritas.de

Berlin/Brüssel, den 29.06.2022

Die Gestaltung eines ambitionierten und sozial gerechten Klimaschutzes ist ein besonderes Anliegen des Deutschen Caritasverbands und der Diakonie Deutschland: Wir wollen die Schöpfung wahren und den von der Klimakatastrophe am stärksten betroffenen Menschen beistehen.

Während einkommensstarke Haushalte einen deutlich größeren CO₂-Fußabdruck haben als einkommensschwache Haushalte¹, sind einkommensärmere Personen, Ältere sowie Kinder und Jugendliche weltweit, aber auch in Deutschland, von den Folgen der Klimakrise stärker betroffen. Wir setzen uns für diese Gruppen und einen ambitionierten und sozial gerechten Klimaschutz ein, um die Schöpfung und den gesellschaftlichen Zusammenhalt zu (be-)wahren. Gleichzeitig streben Caritas und Diakonie auch selbst an, ihren ökologischen Fußabdruck in ihren zahlreichen Diensten und Einrichtungen zu reduzieren und in den nächsten Jahren klimaneutral zu werden.

Der Deutsche Caritasverband und die Diakonie Deutschland begrüßen daher die klimapolitischen Vorhaben der EU-Kommission wie das „Fit for 55“-Paket, einschließlich des Emissionshandelssystems II für Straßenverkehr und Gebäude sowie eines Klima-Sozialfonds. Dieses umfangreiche Paket unterlegt die verabschiedeten Treibhausgasemissionsziele mit konkreten gesetzgeberischen und evaluierbaren Maßnahmen für die Europäische Union für die Jahre bis 2050. Es richtet bereits etabliertes Recht auf die verschärften Reduktionsziele neu aus und schlägt darüber hinaus neue Instrumente, Maßnahmen und Strategien vor. Diese werden aufgrund konkreter Vorgaben die nationalen Klimapolitiken der EU-Mitgliedstaaten entscheidend beeinflussen und zudem wichtige Auswirkungen auf die globale Klimapolitik haben.

¹ Die reichsten 10 % der EU-Bevölkerung haben einen höheren Emissionsanteil als die ärmsten 50 %. Der Anteil der reichsten 1 % der EU-Bevölkerung an den Treibhausgas-Emissionen ist so hoch wie der der ärmsten 18 % zusammen, d. h. etwa 6 % der Gesamtemissionen der EU. (vgl. <https://www.cambridge.org/core/journals/global-sustainability/article/unequal-distribution-of-household-carbon-footprints-in-europe-and-its-link-to-sustainability/F1ED4F705AF1C6C1FCAD477398353DC2#article>)

Im Folgenden positionieren wir uns zu drei Vorschlägen des „Fit for 55“-Pakets der EU-Kommission und machen konkrete Verbesserungsvorschläge:

- 1. zum Klimazielpfad der EU zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030,**
- 2. zum Emissionshandelssystem in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude (ETS II),**
- 3. sowie zum Klima-Sozialfonds (KSF).**

Für unsere Bewertung sind dabei zwei Kriterien leitend: Die Maßnahmen müssen Klimaschutz substantiell in Richtung der Zielerreichung des Pariser Klimaabkommens voranbringen und soziale Gerechtigkeit befördern. Gerade aus unserer christlichen Überzeugung heraus erscheint es uns unabdingbar, soziale Verantwortung stärker als bisher mit den Notwendigkeiten des Klimaschutzes zu vereinbaren.

1. Der Klimazielpfad der EU zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen bis 2030

Um das Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens zu erreichen, wonach die Erderwärmung auf nicht mehr als 2°C begrenzt werden soll und Anstrengungen zu unternehmen sind, den Temperaturanstieg auf 1,5°C zu begrenzen, hat die Europäische Union beschlossen, bis 2030 Emissionen um mindestens 55 % gegenüber dem Stand von 1990 zu senken. Positive Faktoren, wie das Anlegen von Mooren und Wäldern, die die CO₂-Belastung effektiv verringern, sollen gegengerechnet werden können, was letztlich das Reduktionsziel auf 52 % verringert.

Aus Sicht von Caritas und Diakonie sollte die EU ihre Klimaziele ambitioniert darauf ausrichten, die Erderwärmung auf 1,5°C zu begrenzen. Bereits ein Temperaturanstieg von 1,5°C bedeutet gravierende Auswirkungen. Lebensräume werden vernichtet, Menschen zur Flucht gezwungen und der Ausbruch von Kriegen befördert. Der Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) der Vereinten Nationen hat in seinem jüngsten Bericht zum wiederholten Mal und mit besonderer Klarheit dargelegt, wie die Erderwärmung zwischen 1,5°C und 2°C mit jedem Zehntel Grad zusätzlicher Temperatur Risiken exponentiell anwachsen und das Erreichen von sogenannten Kipppunkten im Klimasystem wahrscheinlich werden lässt.

Eine erfolgreiche Risikoabwehr kann vor allem mit einem **Budgetansatz**², wonach jedem Land abhängig von seiner Einwohnerzahl eine Restmenge an noch möglichen Emissionen zugewiesen wird, gelingen. Verfolgt man den Budgetansatz, darf die EU den ihr nach ihrer Einwohnerzahl zukommende Anteil am globalen CO₂-Restbudget für das 1,5°C Ziel nicht überschreiten.

Den Berechnungen des deutschen Sachverständigenrates für Umweltfragen zufolge beträgt das Restbudget der Europäischen Union und des Vereinigten Königreichs ab 2020 31,6 Mrd. Tonnen CO₂. Wird dieses Budget nicht überschritten, besteht eine 50%ige Wahrscheinlichkeit, das 1,5°C-Ziel zu erreichen³.

Das europäische Klimaschutzziel für 2030, wonach die Treibhausgasreduktionen unter Anrechnung von angenommenen Senkenleistungen im Vergleich zu 1990 um 55 % reduziert

² Caritas und Diakonie nutzen hier – angelehnt an das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klimaschutz – einen Budgetansatz, nach dem bei der Berechnung des noch zur Verfügung stehenden CO₂-Budgets die historischen Emissionen keine Berücksichtigung finden.

³ Sachverständigenrates für Umweltfragen: Umweltgutachten 2020, S. 52.

werden sollen, reicht nicht aus, um das verbleibende CO₂-Emissionsbudget der EU einzuhalten. Auch das langfristige europäische Ziel der Klimaneutralität im Jahr 2050 reicht vor diesem Hintergrund nicht aus. Sinken die Emissionen in diesem Jahrzehnt nicht deutlicher als im von der Kommission vorgeschlagenen Reduktionspfad vorgesehen, wird das europäische CO₂-Restbudget deutlich überschritten. Um dieses einhalten zu können und damit die Chance auf die Einhaltung des 1,5°C-Ziels zu wahren, **muss die Europäische Union bis 2030 CO₂-Einsparungen in Höhe von rund 65 % im Vergleich zu 1990 erreichen**⁴. Darüber hinaus bewerten wir **die Anrechnung von Senkenleistungen aufgrund der möglichen Reversibilität und fehlenden Langfristigkeit als kritisch**. Senken können sich jederzeit aufgrund von Wetterereignissen in Treibhausgas-Quellen verwandeln.

2. Das Emissionshandelssystem in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude (ETS II)

Die EU-Kommission hat die Einführung eines zweiten eigenständigen Emissionshandelssystems für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude (ETS II) mit europaweit einheitlichen, aber in der Höhe schwankenden Emissionspreisen vorgeschlagen. Damit soll die Emission von Treibhausgasen in diesen Sektoren bis 2030 um 43 % gegenüber 2005 reduziert werden und Einnahmen für den Umbau der Infrastruktur generiert werden.

Für Caritas und Diakonie macht ein Emissionshandelssystem für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude aus ökonomischer und klimapolitischer Sicht Sinn, dieses muss aber unbedingt sozialpolitisch flankiert werden.

Aus **ökonomischer Sicht** ist die CO₂-Bepreisung zur **Internalisierung der Klimakosten** eine zentrale Säule, um Marktverzerrung und die finanzielle Bevorzugung klimaschädlicher Produktionsweisen zu beenden. Aus **klimapolitischer Sicht** ist die CO₂-Bepreisung in der gesamten Europäischen Union aufgrund der **Lenkungswirkung** - sowohl im produzierenden wie im konsumierenden Bereich als auch in Bezug auf öffentliche Infrastruktur - ein wichtiges Instrument, obgleich jährlich deutlich weniger neue Emissionszertifikate ausgegeben werden sollten als von der EU-Kommission vorgesehen (Straffung des Linearen Reduktionsfaktors). Das Emissionshandelssystem sollte jedoch durch **ordnungsrechtliche Instrumente** (u.a. Standards, Gebote, Verbote), Förderprogramme, öffentliche Investitionen in Infrastruktur (u.a. ÖPNV, Wärmenetze), **steuerrechtliche Maßnahmen** (u.a. wie Mindeststeuersätze für Energie) sowie durch den **Abbau klimaschädlicher Subventionen** ergänzt werden. Im Gebäudesektor sollten Eigentümer_innen umso stärker bei den CO₂-Kosten belastet werden, je weniger sie einen guten energetischen Zustand des Gebäudebestandes gewährleisten.

Caritas und Diakonie begrüßen die Anwendung des Verursacherprinzips durch das ETS II.

Durch EU-weite Regelungen werden sich alle EU-Mitgliedstaaten beteiligen müssen. Ein „Carbon Leakage“, also die Verlagerung emissionsintensiver Produktionen in Regionen ohne Auflagen, wäre innerhalb der EU somit nicht mehr möglich. Im Gegenteil, Vorreiterländer beim Klimaschutz würden mit geringeren Produkt- und Dienstleistungskosten belohnt, was eine nicht unerhebliche Signalwirkung aussenden dürfte. Der ETS II findet in Bereichen Anwendung, in denen bisher nur ungenügend Emissionen eingespart werden konnten. Ohne relevante Preissignale werden die Treibhausgasemissionen nicht in der aus klimawissenschaftlicher Sicht nötigen Zeitspanne zu erreichen sein.

⁴ Vgl. Deutsch-französische zivilgesellschaftliche-Erklärung: Beschleunigung des europäischen grünen Übergangs durch Konjunkturprogramme [[2020-05-Dt-frz-CSO-Erklärung.pdf \(dnr.de\)](#)].

Ebenso **begrüßen Caritas und Diakonie die Festlegung einer Obergrenze für CO₂-Emissionen und die durch den jährlichen linearen Reduktionspfad erfolgte Mengensteuerung der Zertifikate**, so dass Rebound-Effekte die Anstrengungen nicht konterkarieren können.

Regressive Verteilungswirkung des ETS II – sozialer Ausgleich unabdingbar

Das ETS II setzt, anders als der ETS I, bei den Lieferanten, also beispielsweise Öl- oder Gas-Konzernen, an und nicht bei den Emittenten. Die Lieferanten müssen dementsprechend CO₂-Zertifikate kaufen und können überschüssige Zertifikate verkaufen. Allerdings geben die Lieferanten ihre zusätzlichen Kosten an die Konsument_innen weiter, wodurch die Preise für emissionsintensive Produkte (Erdöl, Erdgas, Benzin/ Diesel) steigen. Die Preissteigerungen werden letztendlich von den Konsument_innen gezahlt. Der europaweit einheitliche CO₂-Preis führt dabei zu einer **erheblichen regressiven Verteilungswirkung**, sowohl national, als auch zwischen den Mitgliedstaaten.

Dies bedeutet, dass einkommensärmere Haushalte trotz ihres geringeren Verbrauchs für Energie einen höheren und steigenden Prozentsatz ihres Einkommens aufwenden müssen. Dadurch werden einkommensschwächere Haushalte relativ betrachtet stärker belastet als einkommensstarke Haushalte, obwohl einkommensschwächere Haushalte weniger, und einkommensstarke Haushalte überproportional mehr zur Klimakrise beitragen. Es zeichnet sich schon jetzt ein erhebliches Risiko ab, dass **die zusätzlichen Belastungen das sozial verträgliche Maß überschreiten**. Die Preisaufschläge setzen auf Energiepreisen auf, die aufgrund geopolitischer Entwicklungen bereits heute ein Niveau erreicht haben, das einkommensarme Haushalte deutlich überfordert.⁵ Dazu kommt, dass die Preisentwicklung des ETS II nicht planbar und die Gefahr relativ kurzfristiger existenzgefährdender Preisaufschläge gerade für einkommensschwache Haushalte manifest ist⁶. Da noch nicht absehbar ist, ob die zur Abfederung gedachte **Marktstabilitätsreserve** ausreichen wird, sollte eine niedrigschwellige Revision dieser jederzeit möglich sein.

Zudem sehen **Caritas und Diakonie die Gefahr der innereuropäischen Spaltung** aufgrund der gleichen Preise bei unterschiedlichen Kaufkraftniveaus in den EU-Mitgliedstaaten.

Aus **sozialer Sicht** ist das Emissionshandelssystem für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude daher **nur tragbar, wenn die Einnahmen als sozialer Ausgleich bürokratiearm und akzeptanzstärkend direkt an die Bevölkerung zurückfließen**. Dies erhöht die Akzeptanz klimaschützender Maßnahmen in der Gesellschaft, da ein sichtbarer Ausgleich bei allen ankommt. Von der Rückvergütung müssen die einkommensschwächsten Haushalte am meisten profitieren.

Die von einer CO₂-Bepreisung verursachten Preissteigerungen belasten die einkommensschwächsten Haushalte relativ gesehen stärker als einkommensreiche Haushalte. Laut Berechnungen des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) führt

⁵ Insgesamt schätzt die Beobachtungsstelle für Energiearmut, dass mehr als 50 Mio. Haushalte in der Europäischen Union (von insgesamt knapp 200 Millionen Haushalten) bereits jetzt von Energiearmut betroffen sind.

⁶ Gleichzeitig haben Erfahrungen aus dem ETS I gezeigt, dass Preise auch sehr niedrig ausfallen können und somit die gewünschte Lenkungswirkung nicht eintritt. Neben der geplanten Marktstabilitätsreserve ist daher auch eine Preisuntergrenze von Nöten, damit ein Sinken der Energiepreise unter das Niveau von 2020 verhindert wird.

eine einheitliche Klima-Prämie von 125 Euro pro Jahr für die einkommensschwächsten Haushalte zu einer Netto-Entlastung.

Eine sozial gestaffelte Prämie würde einkommensschwache Haushalte noch stärker entlasten.

Die Verwendung von 150 Millionen Euro der regressiv erhobenen Auktionserlöse für einen Aufwuchs des Innovationsfonds, aus dem Industrieprojekte (z.B. Kohlestoffabscheidung und -speicherung) gefördert werden, halten Caritas und Diakonie für sachfremd und lehnen diese ab. Zweck der CO₂-Bepreisung darf nicht die Einnahmengenerierung für staatliche Vorhaben wie die klimafreundliche Transformation der Infrastruktur, Wirtschaft und Gesellschaft sein. Sofern möglich, sollten in den EU-Mitgliedstaaten die für derartige Investitionen nötigen Finanzmittel über progressiv erhobene Steuern, Gewinnsteuern oder über Steuern auf Vermögen und Erbschaften erhoben werden. Auf diese Weise tragen Einkommensstärkere, die mehr emittieren, finanziell mehr zur klimafreundlichen Transformation bei als Einkommensärmere. Die EU-Vorgabe, wonach die Einnahmen für Klimaschutz- und soziale Zwecke zu verwenden sind, begrüßen Caritas und Diakonie.

3. Der Klima-Sozialfonds

Um die sozialen Auswirkungen des Emissionshandelssystems für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude auszugleichen, hat die EU-Kommission einen Klima-Sozialfonds (COM (2021) 568 final) vorgeschlagen. Der Fonds soll mit 72,2 Milliarden Euro (das entspricht 25% der erwarteten Einnahmen aus dem ETS II) finanziell schwächere Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzer durch befristete, direkte Einkommensbeihilfen oder durch Investitionen unterstützen. Die EU-Mitgliedstaaten sollen die Maßnahmen ihrer Klima-Sozialpläne zu 50 Prozent kofinanzieren.

Caritas und Diakonie begrüßen grundsätzlich den Vorschlag eines mit dem ETS II verknüpften Klima-Sozialfonds (KSF). Die EU hat erkannt, dass die sozialen Auswirkungen des ETS II von Anfang an ausgeglichen werden müssen, und verknüpft erfreulicherweise den ETS II von Anfang an mit einem sozialen Ausgleich. Aufgrund der unterschiedlich großen Belastung der verschiedenen EU-Mitgliedstaaten⁷ und im Sinne einer Angleichung der Lebensverhältnisse in der EU (soziale Aufwärtskonvergenz) begrüßen Caritas und Diakonie zudem den innereuropäischen Umverteilungsmechanismus des Klima-Sozialfonds.

Im Sinne der Sichtbarkeit und für die Akzeptanz europäischer Klima- sowie Sozialpolitik in der Bevölkerung kann ein Klima-Sozialfonds als eigenständiger Fonds mit eigenem Namen, Logo und Öffentlichkeitsarbeit u.U. mehr Wirkung entfalten. Obwohl wir Verständnis dafür aufbringen, dass eine Änderung des Mehrjährigen Finanzrahmens 2021-2027 mit Risiken behaftet ist, überwiegt u.E. der Nutzen eines eigenständigen Fonds.

Die Idee einer Aufstockung des Modernisierungsfonds und die Einführung eines „sozialen Fensters“ in diesen, sind in Bezug auf die Sichtbarkeit, die Akzeptanz und die innereuropäischen und innergesellschaftlichen Umverteilungsmechanismen der dahinterliegenden Politik, nach heutiger Sachlage weniger überzeugend. Um die Wirksamkeit des Fonds sicherzustellen und Betrug vorzubeugen, sollte im Verordnungstext die parlamentarische Kontrolle des Geldes durch das EU-Parlament gestärkt werden.

⁷ Reichere EU-Mitgliedstaaten sind in der Lage, bereits vor Inkrafttreten des ETS II Investitionen und Maßnahmen zu finanzieren, um bis 2026 Emissionen zu senken. Die CO₂-Bepreisung würde in diesen Ländern dadurch einen geringeren Effekt auf die Produktpreise haben als in ärmeren Mitgliedstaaten, die erst auf Einnahmen aus ETS II angewiesen sein könnten, um Investitionen zur Emissionsreduzierung durchzuführen.

Aufgrund der regressiven Verteilungswirkung des ETS II sind einkommensschwache Haushalte und Verkehrsnutzer am stärksten belastet, obwohl diese bereits jetzt am stärksten unter gestiegenen Energiepreisen leiden. Es sollte daher sichergestellt werden, dass die Gelder des Klima-Sozialfonds auch bei den Menschen ankommen, die unter Energie- und Mobilitätsarmut leiden. Die Aufnahme von Kleinstunternehmen als Zielgruppe des KSF sehen Caritas und Diakonie daher kritisch; hier sollte zumindest eine Einschränkung auf nicht-gewinnorientierte oder gemeinnützige Kleinstunternehmen und Einrichtungen aufgenommen werden. Den Vorschlag der Berichtster_innen im EU-Parlament, auch Kleine und Mittlere Unternehmen (KMU), zu denen 99 Prozent der europäischen Unternehmen gezählt werden können, mit Geldern des Klima-Sozialfonds zu fördern, lehnen Caritas und Diakonie klar ab. Eine solche massive Zielgruppenerweiterung würde dazu führen, dass Gelder nach dem Gießkannenprinzip verteilt werden, anstatt zielgerichtet investiert zu werden.

Aus den oben genannten Gründen befürworten Caritas und Diakonie die Rückzahlung der regressiv erhobenen Einnahmen aus dem ETS II an die Bürgerinnen und Bürger. Gleichzeitig ist uns bewusst, dass in anderen EU-Mitgliedstaaten progressiv erhobene Mittel nicht in ausreichendem Maß zu Verfügung stehen, um klimaschonende Infrastrukturinvestitionen in Bereichen wie z.B. den Ausbau des ÖPNV oder die Sanierung von Sozialwohnungen, zu tätigen. Caritas und Diakonie schlagen daher vor, dass die Mitgliedstaaten sich bei der Erstellung ihrer Klima-Sozialpläne dafür entscheiden können, die ihnen zur Verfügung stehenden Gelder entweder

- Option I: als Rückerstattung (Klima-Prämie) an alle Bürger_innen, vorzugsweise mit einer sozialen Staffelung,

oder

- Option II: als Einkommensbeihilfe für einkommensschwache Haushalte, kombiniert mit Investitionen in Straßenverkehr und Gebäude, die einkommensschwachen Haushalten zugutekommen, auszuschießen.

Entscheidet sich ein Mitgliedstaat für Option II (Einkommensbeihilfe und Investitionen), so sollten folgende Punkte sichergestellt werden:

1. Die Definition der Zielgruppen muss um objektive Kriterien ergänzt werden, sowohl was finanziell schwächere Haushalte als auch finanziell schwächere Verkehrsnutzer angeht. Die fehlende Möglichkeit, ein emissionsfreies oder emissionsarmes Fahrzeug zu erwerben, ist dabei keine ausreichende Voraussetzung.
2. Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sollten sich auf den Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs, inklusive kostenloser Tickets für einkommensschwache Haushalte, sowie auf den Fuß- und Radverkehr konzentrieren. Subventionen für den Kauf eines Elektroautos oder für den Ausbau der Lade-Infrastruktur würden an den Zielgruppen des Klima-Sozialfonds vorbeigehen und sollten daher ausgeschlossen werden.
3. Bei Investitionen in den Gebäudesektor muss sichergestellt werden, dass die Entlastungen für die Zielgruppe durch Energieeinsparung nicht durch steigende Mieten konterkariert wird.

Um sicherzustellen, dass die Gelder des Klima-Sozialfonds effektiv ausgegeben werden und dort ankommen, wo der größte Bedarf besteht, müssen bei der Planung, Durchführung und Evaluation der nationalen Klima-Sozialpläne Vertreter_innen der Zielgruppen sowie Verbände, die mit diesen arbeiten, partnerschaftlich einbezogen werden.