

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Oliver Krischer,
Dr. Ingrid Nestle, weiterer Abgeordneter und der Fraktion
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/15316 –**

Implementierung und klimapolitische Wirkungsweise eines Gesetzes für den nationalen Emissionshandel

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 23. Oktober 2019 wurde im Bundeskabinett das Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG) verabschiedet. Das Gesetzesvorhaben der Bundesregierung ist der Schlusspunkt einer monatelangen Debatte über den Modus einer CO₂-Bepreisung in Deutschland für die nationalen Sektoren Wärme und Verkehr.

Auf EU-Ebene unterliegen bereits die Sektoren Energiewirtschaft, Industrie und der innereuropäische Flugverkehr dem europäischen Emissionshandel (EU-ETS). Alle Sektoren, die nicht dem EU-ETS unterliegen, werden durch differenzierte Emissionsreduktionsbeiträge der jeweiligen Mitgliedstaaten (Non-ETS) adressiert – das sind rund 60 Prozent der gesamten Emissionen in Europa. Die rechtlich verpflichtenden EU-Klimaziele für 2020 (minus 20 Prozent gegenüber 1990) und 2030 (mindestens minus 40 Prozent gegenüber 1990) sind in Ziele für den ETS-Bereich und den Non-ETS-Bereich aufgeteilt. Für beide Unterziele wurde das Bezugsjahr 2005 gewählt. Die Non-ETS-Sektoren Wärme, Verkehr und Landwirtschaft unterliegen bisher keiner einheitlichen CO₂-Bepreisung. Die Minderungsziele für Treibhausgase im Non-ETS-Bereich werden aller Voraussicht nach gerissen (vgl. www.agora-energie-wende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf). Die Denkfabrik Agora Energiewende schätzt die Höhe der Zielverfehlung auf bis zu 616 Tonnen CO₂ bis zum Jahr 2030 – verbunden mit drohenden Strafzahlungen bis zu 60 Mrd. Euro für denselben Zeitraum (vgl. www.agora-energie-wende.de/presse/neuigkeiten-archiv/steuerzahlern-drohen-milliard-enlasten-weil-deutschland-seine-klimaschutzziele-verfehlt/). Das Handeln der Bundesregierung für eine wirkungsvolle CO₂-Bepreisung ist nach Ansicht der Fragesteller also dringend geboten. Mit dem Gesetz zur Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) beschreibt die Bundesregierung eine Kombination aus Emissionshandel und staatlich festgelegtem CO₂-Preis, die so bisher noch nicht implementiert wurde.

1. Welche verfassungsrechtlichen und administrativen Unterschiede weist das vorgelegte Emissionsbrennstoffgesetzesvorhaben aus Sicht der Bundesregierung gegenüber dem derzeit bestehenden Europäischen Emissionshandel auf?

Aus Sicht der Bundesregierung besteht der entscheidende administrative Unterschied zwischen dem nationalen Emissionshandel und dem europäischen Emissionshandel in dem Kreis der verpflichteten Unternehmen. Anders als im europäischen Emissionshandel setzt das nationale Emissionshandelssystem nicht bei den direkten Emittenten an, sondern auf den vorgelagerten Handelsebenen. Mit den Inverkehrbringern der Brennstoffe werden also auch mittelbare Emittenten in das System einbezogen, was wiederum eine Weitergabe der Zertifikatkosten an die Endnutzer der Brennstoffe mit sich bringt. Deshalb ist im nationalen Emissionshandelssystem das Kompensationsinstrument der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten nicht praktikabel und daher nicht vorgesehen.

2. Warum hat sich die Bundesregierung für den Zeitraum von 2021 bis 2025 gegen eine an der CO₂-Intensität der Brennstoffe orientierte Weiterentwicklung der Energiesteuer entschieden?

Als zusätzliches Instrument zur Erreichung der Klimaziele soll in Deutschland ein langfristig wirksames Instrument eingeführt werden, das auch über die EU-Vereinspflichtungsperiode 2021 bis 2030 hinaus wirksam bleibt. Ein Wechsel des Bepreisungsansatzes bereits nach fünf Jahren wäre mit einem erheblichen administrativen Zusatzaufwand verbunden.

3. Warum hat die Bundesregierung im Kontext des nETS darauf verzichtet, die Verzerrungen im bestehenden System der Energiebesteuerung (Heizöl-, Kohle- und Dieselpriileg) abzubauen, welche nach Ansicht der Fragesteller die effektive Wirkweise eines CO₂-Preises teilweise deutlich konterkarieren?

Das nationale Emissionshandelssystem basiert auf einer einheitlichen Bepreisung fossiler Brennstoffemissionen. Im Unterschied dazu beruht das Energiesteuergesetz auf den teilweise obligatorischen Vorgaben und Mindeststeuersätzen der Energiesteuerrichtlinie. Die Besteuerung bemisst sich nach Menge bzw. Volumen der Energieträger. Es handelt sich daher um grundsätzlich unterschiedliche Ansätze, die nicht miteinander in Verbindung stehen. Eine Verknüpfung kam daher für die Bundesregierung nicht in Betracht.

4. Welche Kriterien ergeben sich nach Ansicht der Bundesregierung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), Beschluss vom 5. März 2018, 1 BvR 2864/13, für die Rechtfertigung der Zahlungspflichten im Rahmen eines Emissionshandels?

Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass es sich dabei um eine sog. Vorteilsabschöpfungsabgabe handelt?

5. Welche Schlüsse zieht die Bundesregierung aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 5. März 2018, 1 BvR 2864/13, Rn. 26, in der es feststellt, dass es für das Funktionieren eines Emissionshandels im Sinne eines mengenbasierten Marktinstrumentes darauf ankommt, dass sich der Preis erst aus einer Knappheitssituation heraus bilden kann?

a) Wie bewertet die Bundesregierung in diesem Zusammenhang, dass es in der Gesetzesbegründung des Referentenentwurfs heißt: „Da in der Einführungsphase Emissionszertifikate zum Festpreis abgegeben werden, richtet sich die ausgegebene Menge an Emissionszertifikaten nach dem Bedarf und es kann somit nicht sichergestellt werden, dass die jährlichen Emissionsmengen eingehalten werden“?

b) Wie stellt die Bundesregierung v. a. in der Festpreisphase eine wirksame Begrenzung der Zertifikate auf Ebene der Unternehmen sicher (siehe Begründung BVerfG: „Entscheidet sich der demokratisch legitimierte Gesetzgeber für eine Bewirtschaftung nach Marktgrundsätzen, muss allerdings das als knapp definierte Gut mengenmäßig begrenzt werden [...]. Denn nur wenn die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen hinter dem Bedarf zurückbleibt, kann sich ein Marktpreis bilden, der die Marktteilnehmer zu kosteneffizientem Verhalten veranlasst.“)?

6. Inwiefern handelt es sich aus Sicht der Bundesregierung beim nEHS um ein Emissionshandelssystem, vor dem Hintergrund, dass der Gesetzentwurf zwischen einer Einführungsphase, in dem Festpreise für Emissionszertifikate vorherrschen sollen (2021 bis 2025), sowie Zertifikate in unbegrenzter Menge ausgegeben werden und erst ab 2026 ein Versteigerungsverfahren vorgesehen ist?

Wie begründet sich Relation dieser beiden Zeitschienen, und warum erstreckt sich die sog. Einführungsphase ausgerechnet auf eine Dauer von fünf Jahren?

Die Fragen 4 bis 6 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Bei den Erlösen aus einem Emissionshandelssystem handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht um Steuern, sondern um eine nicht-steuerliche Abgabe, die sich auf die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes für die Luftreinhaltung stützt.

Diese grundsätzliche Unterscheidung von einer Steuer wird nicht dadurch grundlegend in Frage gestellt, dass der Emissionshandel mit einer stufenweisen Übergangsphase verbunden wird, die zunächst bestimmte Preise vorsieht. In dieser Einführungsphase stellt die Flexibilisierungsregelung in § 5 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) sicher, dass im Falle einer Überschreitung der nach § 4 dieses Gesetzes vorgesehenen Gesamtmenge an Emissionszertifikaten die zusätzliche Menge an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten, gedeckt wird, soweit die Jahresmengen der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden.

7. Wie plant die Bundesregierung die Umsetzung von § 5 BEHG?
 - a) Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über überschüssige Emissionszuweisungen von EU-Mitgliedstaaten vor?
 - b) Wie stellt die Bundesregierung eine Systemkompatibilität beim Kauf von Zertifikaten in den Non-ETS-Sektoren zwischen einerseits den rechtsbindenden EU-Effort-Sharing-Entscheidungen und drohenden Strafzahlung ab 2021 sowie andererseits dem im selben Jahr angesetzten Fixpreissystem sicher?
 - c) Inwiefern hat die Bundesregierung für diese mögliche Mehrausgabe bereits Vorsorge in der Finanzplanung für die Jahre 2021 bis 2023 getroffen?
 - d) Führt die Bundesregierung dazu Gespräche mit anderen Mitgliedstaaten, und wenn ja, mit welchen, und welchem Ergebnis?

Der § 5 BEHG verweist für den Fall der Budgetüberschreitung auf die Nutzung der Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung. Diese Flexibilisierungsmöglichkeiten bestehen nicht nur für die vom nationalen Emissionshandelssystem abgedeckten Brennstoffemissionen, sondern für die gesamte, nicht vom EU-Emissionshandel abgedeckte Emissionsmenge in den Einzelsektoren. Insofern wird die Bundesregierung die Nutzung der Flexibilisierungsmöglichkeiten im Gesamtzusammenhang der Emissionsentwicklung und auf der Grundlage der mit dem Klimaschutzgesetz beschlossenen Monitoringmaßnahmen beschließen.

8. Sind der Bundesregierung andere Emissionshandelssysteme in Kombination mit einem Fixpreis bekannt, und wenn ja, bitte die entsprechenden Länder bzw. Regionen und Emissionshandelssysteme sowie die damit gesammelten Erfahrungen in Bezug auf ihre Wirkung, die angestrebten Emissionsminderungsziele tatsächlich zu erreichen, aufzuführen?

Die Emissionsbepreisung in Australien war als zweistufiges System angelegt, das mit einer Einführungsphase mit Festpreis begann und die nach zwei Jahren in ein Emissionshandelssystem überführt werden sollte. Andere Emissionshandelssysteme (u. a. auch der EU-Emissionshandel) haben gerade in der Einführungsphase über eine weitgehend bedarfsgerechte und kostenlose Zuteilung der Zertifikate eine faktische Preissteuerung erreicht.

9. Wie begründet die Bundesregierung die nach Ansicht der Fragesteller überdurchschnittliche Menge an Verordnungsermächtigungen (zwölf) im Gesetz?

Der Umfang der Verordnungsermächtigungen im Brennstoffemissionshandelsgesetz ist nicht höher als beispielsweise der Umfang der Verordnungsermächtigungen im ursprünglichen Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz von 2004, mit dem der EU-Emissionshandel in Deutschland umgesetzt wurde. Allerdings ist der EU-Emissionshandel mittlerweile auf EU-Ebene weitgehend harmonisiert, so dass keine nationalen Durchführungsregelungen mehr erforderlich sind. Die verbleibenden nationalen Verordnungsermächtigungen für den EU-Emissionshandel sind mittlerweile in einer einzigen Regelung (§ 28 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes – TEHG) gebündelt.

10. Wie kommt die Bundesregierung zu ihrer Einschätzung in der Begründung III, dass es zum vorliegenden Modell des nEHS keine Alternative gegeben hätte, bedenkt man die Fülle der Gutachten für eine mögliche CO₂-Bepreisung, die die Bundesregierung selbst in Auftrag gegeben hat (u. a. Hintergrundpapier: Konzeptgegenüberstellung: www.foes.de/pdf/2019-08-FOES_Vergleich%20CO2-Preiskonzepte.pdf)?

Die Bundesregierung hat sich entschieden, einen nationalen Emissionshandel einzuführen.

11. Hat die Bundesregierung die Kombination eines Fixpreises mit dem Emissionshandelssystem rechtlich geprüft oder prüfen lassen?
Auf welche Gutachten stützt sich die Bundesregierung bei ihrer Aussage in der Begründung VI des der Verbändeanhörung zugeleiteten Referentenentwurfs: „Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar“ (bitte mit Angabe des Instituts und Veröffentlichungsdatum)?
12. Handelt es sich bei den Einnahmen aus dem nEHS nach Meinung der Bundesregierung um Einnahmen aus einer Steuer oder um Einnahmen aus einer Abgabe, und wie begründet sie dies?

Die Fragen 11 und 12 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Auf die Antwort zu den Fragen 4 bis 6 wird verwiesen.

13. Wie gewährleistet die Bundesregierung die aufkommensneutrale Rückerstattung der Mehreinnahmen aus dem CO₂-Preis an die Bürgerinnen und Bürger?

Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung fließen dem Energie- und Klimafonds zu, der als Sondervermögen des Bundes auf Grundlage eines eigenen Wirtschaftsplans bewirtschaftet wird. Aus dem Fondsvermögen werden Klimaschutzfördermaßnahmen und Teile der Entlastungen der Bürger und Bürger finanziert, z. B. für Pendlerinnen und Pendler und eine Erhöhung des Wohngeldes. Zudem beabsichtigt die Bundesregierung, zeitgleich mit dem Einstieg in die CO₂-Bepreisung Bürgerinnen und Bürger sowie Wirtschaft beim Strompreis zu entlasten, indem entlang des Bepreisungspfades eine schrittweise Finanzierung der EEG-Umlage aus Mitteln des Energie- und Klimafonds erfolgt.

14. Wie plant die Bundesregierung die Vermeidung einer Doppelbepreisung von ETS-Anlagen zu gestalten?

Bei der Umsetzung des Gesetzes soll so weit wie möglich von der Möglichkeit Gebrauch gemacht werden, bereits die Doppelerfassung der Emissionen zu verhindern, indem die an ETS-Anlagen gelieferten Brennstoffe von der Berichtspflicht ausgenommen werden (s. § 7 Absatz 5 BEHG).

Sollte eine solche Freistellung von der Berichtspflicht technisch nicht möglich sein, ist eine nachträgliche finanzielle Kompensation der ETS-Anlagen vorgesehen (§ 11 Absatz 2 BEHG).

15. Wie hoch werden nach Berechnungen der Bundesregierung die Ausnahmen für Unternehmen ausfallen (bezugnehmend auf § 11 Absatz 1 und 3 BEHG), wie sollen diese Ausnahmen gegenfinanziert werden, und mit wie vielen „unzumutbaren Härtefällen“ rechnet die Bundesregierung?

Die Härtefallregelung in § 11 Absatz 1 BEHG entspricht der nationalen Härtefallregelung für die zweite Handelsperiode des EU-Emissionshandel (§ 12 ZuG 2012). Sie sieht einen Ausgleich für Fälle vor, in denen die Anwendung der CO₂-Bepreisung im Einzelfall eine unzumutbare Härte begründet. Die Anzahl solcher atypischen Ausnahmefälle lässt sich naturgemäß nicht im Vorhinein angeben.

Die Maßnahmen zur Vermeidung des Carbon-Leakage-Risikos werden Gegenstand einer Rechtsverordnung sein, die die Bundesregierung im Jahr 2021 treffen wird.

16. Wie bewertet die Bundesregierung, dass nur ein Teil der zu erwartenden Mehreinnahmen aus dem Emissionshandel im Bereich Wärme und Verkehr an die Bürgerinnen und Bürger zurückgezahlt werden, und wie gewährleistet die Bundesregierung, dass die Mehreinnahmen aufkommensneutral an die Bürgerinnen und Bürger rückverteilt werden (www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MC_C_Bewertung_des_Klimapakets.pdf)?

Auf die Antwort zu Frage 13 wird verwiesen.

17. Von welchen Gesamtkosten für die Einführung und fortlaufenden Prozesse des Festpreissystems und der Emissionshandelsplattform in den Sektoren Wärme und Verkehr geht die Bundesregierung bis 2030 aus (bitte jährliche Auflistung und Kostenschwankungen einzelner Jahre begründen)?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Gesamtkosten für den Verkauf oder die Versteigerung der Emissionszertifikate nicht über den im Zusammenhang mit der Versteigerung von Zertifikaten im EU-Emissionshandel anfallenden Kosten liegen werden. Dort betragen die Transaktionskosten zum Erwerb der Zertifikate an der Handelsplattform etwa 0,35 ct/Zertifikat.

18. Hätte es aus Sicht der Bundesregierung eine Form der CO₂-Bepreisung gegeben, die mit einem geringen Erfüllungsaufwand durchzuführen wäre, und wenn ja, welches Bepreisungsmodell wäre dies, und wenn nein, bitte begründen?

Bei der Einführung eines neuen gesetzlichen Steuerungsinstruments sind die Implementierungskosten zu berücksichtigen und gegen den dem erwarteten Nutzen des Instruments (siehe Antwort zu Frage 2) abzuwägen. Im Ergebnis dieser Abwägung hat sich die Bundesregierung für die Einführung des Brennstoffemissionshandels in seiner jetzigen Form entschieden.

19. Von welchen konkreten Emissionsreduktionsminderungen (Angabe in CO₂ pro Tonne, pro Jahr) geht die Bundesregierung aus für
 - a) das Festpreissystem (2021 bis 2025),
 - b) das nationale Emissionshandelssystem (ab 2026 bis 2030)?
20. In welcher Relation steht die zu erwartende Menge an CO₂-Einsparung in der 19. Legislaturperiode zu den kommenden beiden Legislaturperioden?

Gibt es hier signifikante Unterschiede?
21. Auf welchen wissenschaftlichen Studien basieren die Annahmen der Klimawirksamkeit des vorgeschlagenen CO₂-Bepreisungsmodells (bitte unter Angabe der beauftragten Studienautoren und mit Verweis auf die Veröffentlichungen)?
22. Falls der Bundesregierung keine genauen Zahlen vorliegen, auf welcher Basis hat sie die Lenkungswirkung des nEHS errechnet und sich auf das vorliegende Konzept geeinigt?

Bis wann wird die Bundesregierung Zahlen zur erwarteten CO₂-Einsparung für die Jahre 2021 bis 2030 vorlegen?

Die Fragen 19 bis 22 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die CO₂-Bepreisung wirkt als übergreifende Maßnahme im Zusammenspiel mit weiteren Maßnahmen. Daher kann die Wirkung der CO₂-Bepreisung nicht losgelöst von den im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 beschlossenen Maßnahmen abgeschätzt werden.

Eine entsprechende Gesamtab schätzung, die die spezifische Ausgestaltungsform der CO₂-Bepreisung und die Wechselwirkungen mit den im Klimaschutzprogramm 2030 beschlossenen Maßnahmen berücksichtigt, wurde jeweils durch das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit in Auftrag gegeben.

23. Hat die Bundesregierung das nEHS so ausgestaltet, dass ein gemeinsames Vorgehen mit anderen EU-Mitgliedstaaten in einer „Vorreiter-Koalition“ (beispielsweise mit Frankreich, den Niederlanden etc.) möglich bzw. vorangetrieben werden könnte (von der Definition der Verpflichteten bis hin zur Vermeidung der Doppelregulierung durch EU-ETS und nEHS)?

Als zertifikatbasiertes Emissionshandelssystem ist das nationale Brennstoffemissionshandelssystem so angelegt, dass es mit den EHS-Systemen anderer Mitgliedstaaten verbunden werden kann („linking“). Sofern andere Mitgliedstaaten solche nationalen Emissionshandelssysteme aufbauen, kann mit geringem regulatorischen Aufwand eine entsprechende Verknüpfung der Handelssysteme hergestellt werden.

24. Welche Kenntnisse liegen der Bundesregierung bezüglich eines möglichen Umsatzsteuerbetruges im Zuge der Einführung des nEHS vor?

Die Emissionszertifikate des nationalen Brennstoffemissionshandelssystems können nicht in die Handelsregister anderer Mitgliedstaaten transferiert werden. Damit sind Fallkonstellationen für Umsatzsteuerbetrugsfälle, wie sie in der Einführungsphase des EU-Emissionshandels vorgekommen sind, bereits technisch ausgeschlossen, da hierfür ein Transfer der BEHG-Zertifikate in das Register eines anderen Mitgliedstaates erforderlich wäre.

Darüber hinaus sieht das BEHG vor, dass alle Handelsschritte zu Emissionszertifikaten bezogen auf den Verantwortlichen in dem noch einzurichtenden Register erfasst werden müssen. Damit ist eine lückenlose Kontrolle aller Transaktionen sichergestellt.