

Kleine Anfrage

der Abgeordneten Lisa Badum, Oliver Krischer, Dr. Ingrid Nestle, Dr. Julia Verlinden, Matthias Gastel, Stefan Gelbhaar, Dr. Bettina Hoffmann, Sylvia Kotting-Uhl, Christian Kühn (Tübingen), Renate Künast, Steffi Lemke, Markus Tressel, Gerhard Zickenheiner und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Implementierung und klimapolitische Wirkungsweise eines Gesetzes für den nationalen Emissionshandel

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-milliardenlasten-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.

Wir fragen die Bundesregierung:

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

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

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 Aufkauf 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?
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, aufführen?
9. Wie begründet die Bundesregierung die nach Ansicht der Fragesteller überdurchschnittliche Menge an Verordnungsermächtigungen (zwölf) im Gesetz?
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)?
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?
13. Wie gewährleistet die Bundesregierung die aufkommensneutrale Rückerstattung der Mehreinnahmen aus dem CO₂-Preis an die Bürgerinnen und Bürger?
14. Wie plant die Bundesregierung die Vermeidung einer Doppelbepreisung von ETS-Anlagen zu gestalten?
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?
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_MCC_Bewertung_des_Klimapakets.pdf)?
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)?

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

Berlin, den 5. November 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion