

An den
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
des Deutschen Bundestags

Dr. Brigitte Knopf
Generalsekretärin
Mercator Research Institute on Global
Commons and Climate Change (MCC)
EUREF-Campus 19
10829 Berlin

Tel.: +49 (0) 30 338 5537 101
Fax: +49 (0) 30 338 5537 102
Email: knopf@mcc-berlin.net
Web: <http://www.mcc-berlin.net>

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache
19(16)293-C

zur Anhörung am 06.11.2019
04.11.2019

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Stellungnahme von Dr. Brigitte Knopf zur Anhörung des Ausschusses am 06. November 2019 zum

**Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) [Bundsrats-Drucksache 533/19]**

Vorbemerkung¹

Deutschland muss im Rahmen der EU-Lastenteilungsverordnung bis 2030 seine Emissionen im Verkehrs-, Gebäude- und Landwirtschaftssektor sowie in Teilen des Industrie- und Energiesektors um 38 Prozent gegenüber 2005 vermindern, sonst drohen erhebliche Strafzahlungen. Das erfordert einen deutlich steileren CO₂-Reduktionspfad als in den vergangenen Jahren.

Dies kann nur durch eine Neuausrichtung der Klimapolitik erreicht werden, bei der diese an den grundlegenden Prinzipien der Sozialen Marktwirtschaft ausgerichtet wird. Dabei gilt es den Wettbewerb um die günstigsten Vermeidungstechnologien zu fördern, Investitionssicherheit zu stärken, die Gesamtkosten für die Erreichung der Ziele möglichst gering zu halten und die Belastungen gerecht über Haushalte und Unternehmen zu verteilen.

Im Zentrum der Neuausrichtung sollte daher eine umfassende und koordinierte Bepreisung der CO₂-Emissionen stehen. Dafür sollte Deutschland als Zwischenschritt eine nationale CO₂-Preisreform umsetzen, um seine Ziele im Rahmen der EU-Lastenteilungsverordnung zu erreichen. Zweitens muss der Konvergenzpunkt eine europaweit harmonisierte CO₂-Bepreisung sein, der von Anfang an mitgedacht wird.

¹ Dieser Abschnitt basiert auf unserer Analyse zu Optionen für eine CO₂-Bepreisung [1], dort findet sich eine ausführliche Darstellung der Notwendigkeit einer CO₂-Bepreisung und den Möglichkeiten der Umsetzung.

Eine CO₂-Steuer oder ein Emissionshandelssystem (ETS) bieten dabei einen zeitnahen Einstieg in eine zunächst nationale CO₂-Bepreisung und sind grundsätzlich gleichwertig; entscheidend ist die jeweils richtige institutionelle Ausgestaltung der gewählten Option. Ein nationaler Einstieg in die CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme ist sinnvoll, weil die Einbeziehung in das EU-Emissionshandelssystem zeitintensive und politisch aufwendige Koordinationsprozesse erfordert. Der Gesetzentwurf für die Einführung einer CO₂-Bepreisung in den bisher nicht vom EU-Emissionshandel abgedeckten Brennstoffen (bzw. Sektoren) als eine „zentrale von der Bundesregierung beschlossene Maßnahme“ ist daher grundsätzlich zu begrüßen.

Höhe des Preispfades²

Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf wird zwar eine Architektur für eine CO₂-Bepreisung sichtbar: Einstieg mit einem Fixpreis und mittelfristig ein nationaler Zertifikatehandel für Wärme und Verkehr. Allerdings wird der CO₂-Preis aufgrund seiner geringen Höhe von anfänglich 10 Euro und später 35 Euro bis zum Jahr 2025 zunächst kaum eine Lenkungswirkung entfalten. Stattdessen wäre zur Erreichung der Klimaschutzziele unter der EU Lastenteilungsverordnung ein Preispfad notwendig, der im Jahr 2021 bei etwa 50 Euro pro Tonne CO₂ liegt und bis 2030 auf 120 Euro anwächst [2]. Im vorliegenden Entwurf wird allerdings mit einem viel niedrigeren Preis eingestiegen, sodass zu erwarten ist, dass auch trotz der anderen beschlossenen Maßnahmen die Klimaziele entlang der EU-Lastenteilungsverordnung nicht eingehalten werden.

So wie der Einstiegs-Preispfad jetzt im Gesetzesentwurf steht (§ 10), sind zudem nach 2026 voraussichtlich erhebliche Preissteigerungen zur Zielerreichung nötig. Dadurch wird das Erreichen der 2030er-Ziele unnötig teuer. Weiterhin besteht das Risiko, dass der Preispfad mittelfristig (2022 bis 2025) womöglich schon zu einem Verletzen der EU-Lastenteilungsziele führt.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf wurde die Frage der CO₂-Preisentwicklung nach 2026 ausgewichen. Aber gerade nach 2026 erscheinen hier erhebliche Preissteigerungen nötig, wenn die 2030er-Ziele erreicht werden sollen (siehe Abbildung 1). Je mehr der Anstieg von CO₂-Preisen zeitlich nach hinten verschoben wird, desto höher werden die Preise jährlich steigen müssen, um die gegebenen EU-Ziele zu erreichen. Gerade dies vergrößert jedoch die Herausforderung, Planungssicherheit für Investitionen zu schaffen. Dazu bedarf es eines langfristig angekündigten, ausreichend hohen und steigenden Preispfades, der dann im Fall von unerwarteten Entwicklungen nach klar festgelegten Kriterien angepasst wird. Im Ergebnis wird der hier vorgelegte Festpreis-Pfad nur eine sehr geringe Wirkung auf Investitionen und Innovationen haben.

In § 5 wird ausgeführt, dass Flexibilitätsmechanismen innerhalb der EU Lastenteilungsverordnung zur Zielerreichung genutzt werden können, „einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedsstaaten“. Dabei muss aber berücksichtigt werden, dass die Möglichkeit substantieller Zukäufe im europäischen Ausland im Nicht-ETS-Bereich sehr ungewiss ist: Alle Analysen deuten darauf hin, dass es auch in anderen EU-Ländern schwierig wird, die Ziele der Lastenteilungsverordnung einzuhalten [3,4]. Es sollte daher zunächst eine Erhöhung des Preisniveaus oder eine Erweiterung der nationalen Maßnahmen in Erwägung gezogen werden, bevor ein europäischer Zukauf von Zertifikaten eingeplant wird. Auch sollte in diesem Fall ein höherer Höchstpreis als 60 Euro/tCO₂ im Jahr 2026 zugelassen werden.

Im vorliegenden Gesetzesentwurf bleibt zudem unklar, wie das neue System langfristig in einen „europaweiten übergreifenden Zertifikatehandel für alle Sektoren“ überführt werden kann, so wie es in den Eckpunkten für das Klimaschutzprogramm 2030 ausgeführt ist [5].

² Dieser Abschnitt basiert größtenteils auf unserer Bewertung des Klimapakets [2].

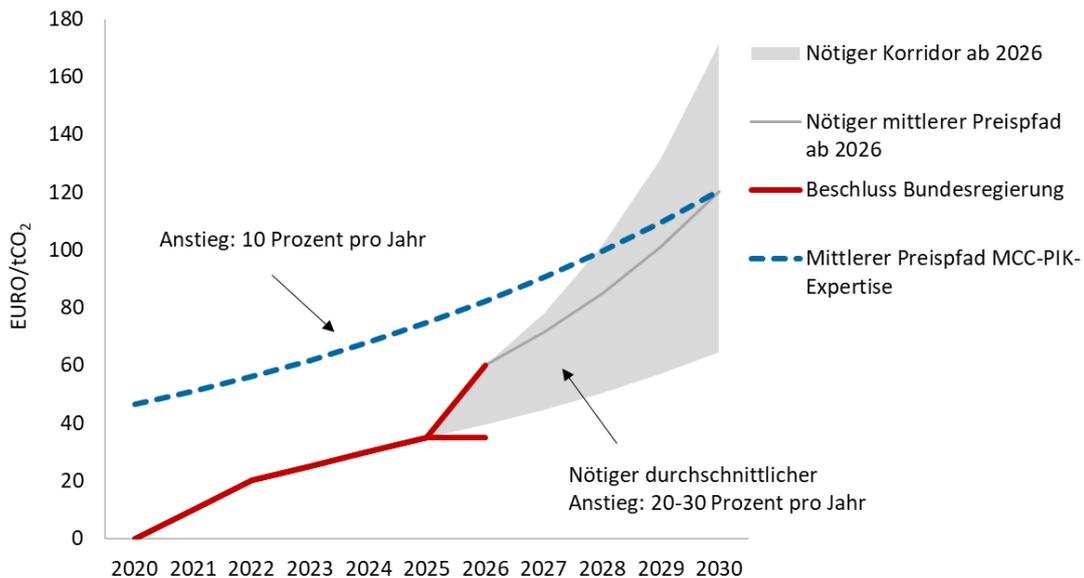


Abbildung 1: Vergleich des von der Bundesregierung beschlossenen Preispfades (rot) mit dem Preispfad aus der MCC-PIK-Expertise [1] (blau gestrichelt), der zur Erreichung der Klimaziele 2030 notwendig wäre. Ab 2026 ist der nötige Preiskorridor (grau) dargestellt, um 2030 das gleiche Preisniveau zu erreichen. Grafik aus [2].

Ausgleichsmaßnahmen³

Mögliche Ausgleichsmaßnahmen für Unternehmen werden in § 11 genannt. Es bleibt allerdings unklar, wie die Festlegung der betroffenen Unternehmen genau erfolgen soll. Zu befürchten ist, dass am Ende im politischen Prozess und nach ökonomisch nicht nachvollziehbaren Regeln eine Vielzahl von Ausnahmen festgelegt wird.

Die Ausgleichsmaßnahmen für Bürgerinnen und Bürger sind nicht Gegenstand des Gesetzes, wurden allerdings im Rahmen des 54 Milliarden Euro umfassenden Klimapakets beschlossen. Dabei fällt auf, dass zwischen 2021 bis 2023 nur 7,7 Mrd. Euro für direkte Ausgleichsmaßnahmen für Bürgerinnen und Bürger (Pendlerpauschale, Wohngeld, Mobilitätsgeld, Reduzierung der Mehrwertsteuer bei der Bahn und Absenkung der EEG-Umlage) bereitgestellt werden, während der überwiegende Teil des Finanzierungspaketes für in Maßnahmen und steuerliche Förderung aufgewendet werden (siehe Abbildung 2).

Eine Berechnung der direkten Belastungen durch die CO₂-Bepreisung zeigt, dass die Mittelschicht am stärksten belastet wird, während die Belastung für ärmere Haushalte zwar abgefedert wird, der Ausgleich aber noch unzureichend ist: Gerade hier treten besondere Härtefälle auf. Die soziale Schieflage verschärft sich dramatisch bei steigenden CO₂-Preisen, die ab 2026 zu erwarten sind (siehe Abbildung 3), wenn für die Jahre ab 2024 nicht substantiellere Entlastungsmaßnahmen vorgesehen werden.

³ Die Berechnungen zu den Verteilungswirkungen basieren auf unserer Bewertung des Klimapakets [2].

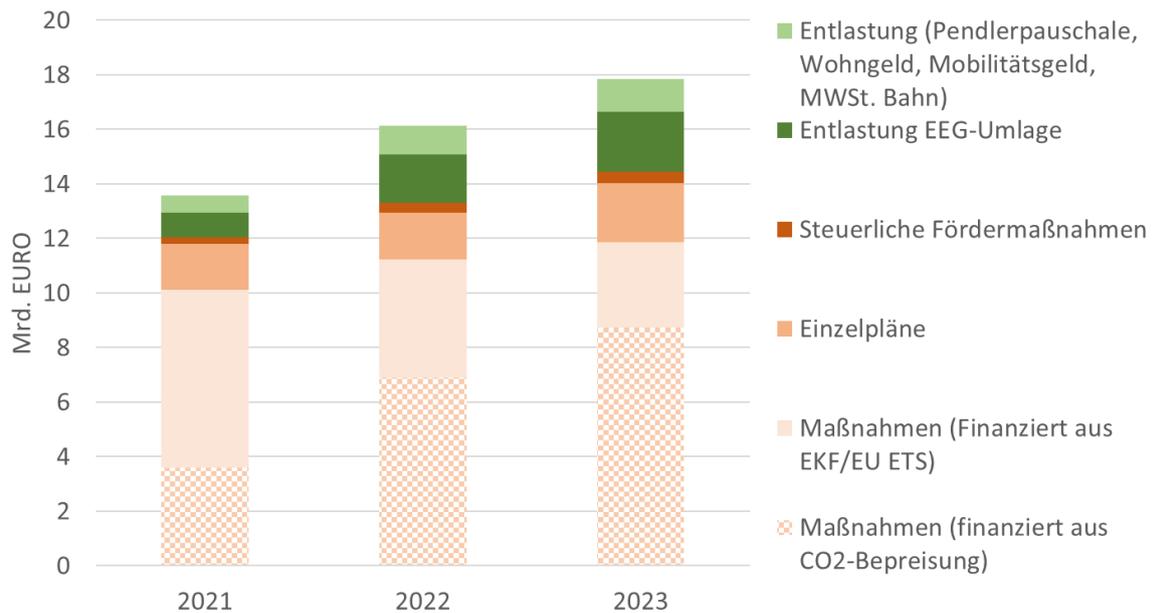


Abbildung 2: Ausgaben Klimapaket. Quelle: eigene Darstellung, auf Basis des Finanztableaus Klimakabinetts [6] und des Gesetzentwurfes zum Klimaschutzprogramms [7]. In rot-Tönen wird Finanzierung von Maßnahmen dargestellt, die grün-Töne stellen die direkten Entlastungen dar.

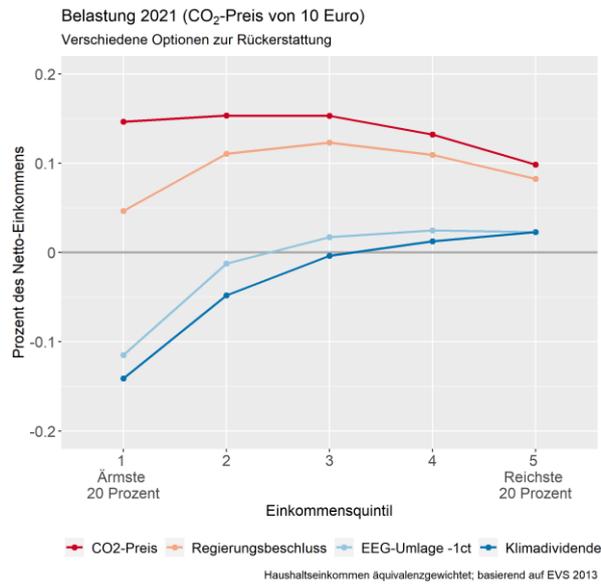
Anfänglich wird der CO₂-Preis aufgrund seiner geringen Höhe zu keinen spürbaren Mehrbelastungen führen. So belastet ein Preis von 10 Euro/tCO₂ eine vierköpfige Familie mit mittlerem Einkommen auf dem Land im Durchschnitt nur mit etwa 6,50 Euro pro Monat und in der Stadt mit etwa 6 Euro pro Monat. Die absoluten Belastungen steigen mit der Größe des Haushaltes sowie mit dem Einkommen, weil der Energieverbrauch dadurch maßgeblich steigt (siehe Abbildung 3, rote Linie). Allerdings geben ärmere Haushalte einen besonders großen Anteil ihres Einkommens für Energie aus. Prozentual gesehen sind deshalb Haushalte mit geringem und mittlerem Einkommen am stärksten belastet, wenn es keine Kompensationen gibt (Abbildung 3).

Die anfängliche Netto-Belastung durch den CO₂-Preis unter Berücksichtigung von im Klimapaket vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen ist in den Abbildungen 3a und 3b als orangene Linie dargestellt. Berücksichtigt wurden die vorgesehene moderate Absenkung des Strompreises, die Anhebung des Wohngeldes sowie die Anpassung der Heizkostenerstattung für Transferempfänger. Insgesamt wird dadurch der Einkommensverlust durch den CO₂-Preis nur geringfügig korrigiert, und Gutverdiener werden unter dem Strich prozentual weniger stark belastet als die Mittelschicht.

Den unteren Einkommensgruppen hilft auch nicht die im Klimapaket als weitere Entlastungsmaßnahme vorgesehene Erhöhung der Pendlerpauschale für Fernpendler (siehe Abbildung 4). Denn die Entlastung steigt mit höherem Einkommen durch den wachsenden Steuervorteil an. Insbesondere gutverdienende Pendler mit langen Wegen werden in den ersten Jahren der Reform überkompensiert: Sie sparen mehr Steuern, als sie zusätzlich an der Tankstelle zahlen. Auch hier zeigt sich wieder, dass der soziale Ausgleich bei über die Zeit steigenden CO₂-Preisen nicht gewährleistet ist.

Auch das geplante Mobilitätsgeld [7] wird hier kaum Abhilfe schaffen können, zumal es vom Gesamtvolumen her mit ca. 40 Mio Euro im Jahr sehr niedrig angesetzt ist und die Umsetzung noch unklar ist.

(a)



(b)

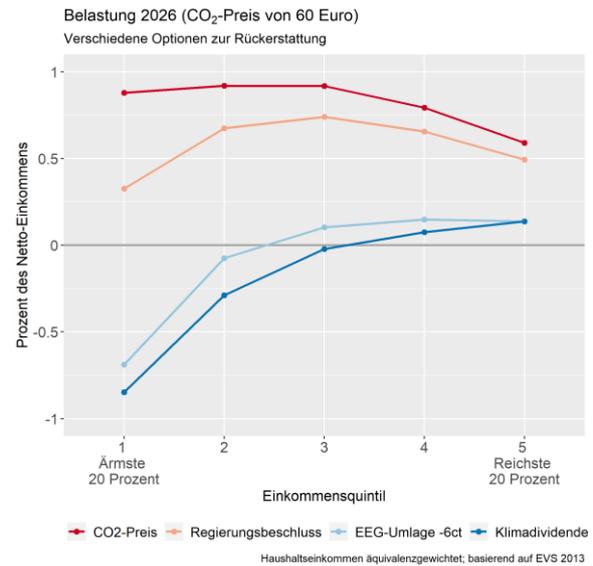


Abbildung 3. Relative Belastung in Prozent des Netto-Einkommens je Einkommensgruppe (a) bei einem Preis von 10 Euro für das Jahr 2021 sowie (b) bei einem CO₂-Preis von 60 Euro im Jahr 2026. Dargestellt ist die Belastung bei einem CO₂-Preis von 60 Euro im Jahr 2026 (rot) und zudem verschiedene Rückerstattungsoptionen: 1) Senkung der EEG Umlage um 0,25 Cent/kWh je 10 Euro CO₂-Preises, also 0,25 Cent bei 10 Euro CO₂-Preis bzw. 1,50 Cent/kWh bei 60 Euro CO₂-Preis, Erhöhung des Wohngeldes und Anpassung der Heizkostenerstattung von Sozialhilfeempfängern wie im Regierungsbeschluss vorgesehen (orange), 2) Senkung der EEG-Umlage um 1 Cent/kWh pro 10 Euro CO₂-Preis (hier also 1 Cent bzw. 6 Cent) und Anpassung der Heizkostenerstattung von Sozialhilfeempfängern (hellblau) sowie 3) die in der MCC-PIK-Expertise [1] empfohlene aufkommensneutrale Rückerstattung über eine gleichmäßige Klimadividende pro Person (dunkelblau). Die Auswirkung der Förderprogramme sowie der Anhebung der Pendlerpauschale sind nicht berücksichtigt. Quelle: [2].

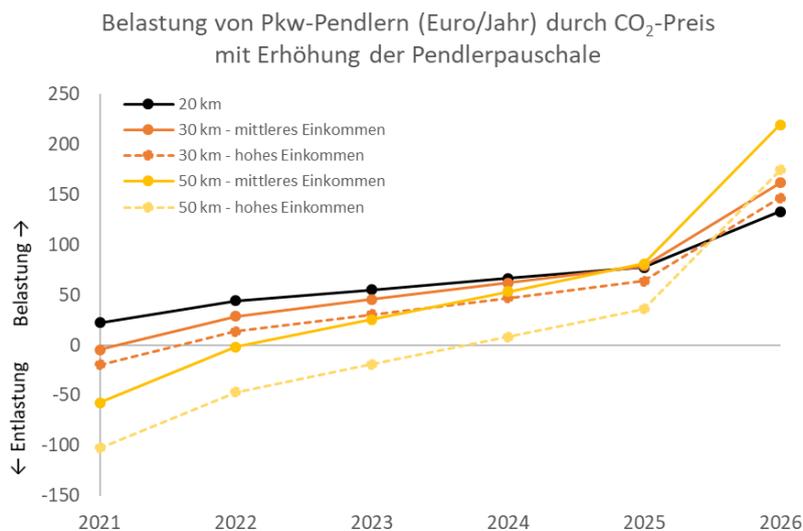


Abbildung 4: Netto-Belastung von Pkw-Pendlern durch erhöhte Kraftstoffkosten und Anhebung der Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer. Beispielrechnung für einen Diesel-Pkw (Verbrauch: 7 Liter je 100 Kilometer) bei einem Grenzsteuersatz von 42 Prozent (hohes Einkommen) bzw. 30 Prozent (mittleres Einkommen). Quelle: [2].

Referenzen

1. Edenhofer O, Flachsland C, Kalkuhl M, Knopf B, Pahle M. Optionen für eine CO₂-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change; 2019 Juli S. 106. Verfügbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf
2. Edenhofer O, Flachsland C, Kalkuhl M, Knopf B, Pahle M. Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. CO₂-Preis, sozialer Ausgleich, Europa, Monitoring. 2019. Verfügbar unter: https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Bewertung_des_Klimapakets_final.pdf
3. Duwe M, Velten EK, Evans N, Freundt M, Pestiaux J, Martin B, u. a. Planning for net-zero: Assessing the Draft National Energy and Climate Plans. Berlin, Louvain-la-Neuve, Brussels: Ecologic Institute und Climact; 2019.
4. European Environment Agency. Trends and projections in Europe 2018: Tracking progress towards Europe's climate and energy targets. European Environment Agency; 2018 S. 114. (EEA Report). Verfügbar unter: https://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe-2018-climate-and-energy/at_download/file
5. Bundesregierung. Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030 . 2019 Sep. Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>
6. Bundesministerium der Finanzen. Finanztableau Klimakabinett. 2019. Verfügbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Schlaglichter/Klimaschutz/Anlage1-Finanztableau-Klimakabinett.pdf?__blob=publicationFile&v=1
7. Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht. 2019. Verfügbar unter: <https://dipbt.bundestag.de/doc/btd/19/143/1914338.pdf>