

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Badum, Stefan Schmidt, Oliver Krischer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/1412 –

Pläne der Bundesregierung zur Einführung einer CO₂-Bepreisung

Vorbemerkung der Fragesteller

CDU, CSU und SPD haben in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, den Emissionshandel als Leitinstrument der Klimapolitik weiter zu stärken; zudem wollen sie auf ein CO₂-Bepreisungssystem setzen, das nach Möglichkeit global ausgerichtet ist, jedenfalls aber die G20-Staaten umfasst.

1. Wie haben sich die Treibhausgasemissionen im Jahr 2017 in Deutschland entwickelt (bitte nach den einzelnen Sektoren aufschlüsseln)?

Auf Basis der am 27. März 2018 vom Umweltbundesamt (UBA) veröffentlichten Zeitnahschätzung dürften im Jahr 2017 knapp 905 Millionen Tonnen an Treibhausgasen in Deutschland emittiert worden sein. Das entspricht einer Minderung um 27,7 Prozent gegenüber dem Jahr 1990. Der Bundesregierung liegen für das Jahr 2017 noch keine Treibhausgas-Emissionsdaten aufgeschlüsselt nach den Sektoren des Klimaschutzplans 2050 vor. Grund dafür ist, dass die Zeitnahschätzung des UBA durch fehlende statistische Grundlagen nicht in ausreichendem Maß Details liefert, um die notwendigen Umbuchungen in die Struktur des Klimaschutzplans 2050 verlässlich durchführen zu können. Das hinter der Zeitnahschätzung liegende Zahlenwerk weicht grundlegend von der detaillierten Berechnung für die Treibhausgasinventare ab.

2. Wie will die Bundesregierung den Emissionshandel in dieser Legislaturperiode genau stärken, nachdem auf europäischer Ebene die Fortschreibung bis zum Jahr 2030 beschlossen ist?

Die Reform der Richtlinie zum Europäischen Emissionshandel (EU ETS) trat am 8. April 2018 in Kraft. Die Bundesregierung hat sich bei der Reform des EU ETS erfolgreich für Maßnahmen zur Stärkung der Anreize für Investitionen in emissionsmindernde Technologien in Europa eingesetzt. In den kommenden Jahren gilt es, die geänderte Richtlinie in insgesamt 18 nachgeordneten Rechtsakten umzu-

setzen. Hier wird die Bundesregierung weiterhin dafür eintreten, einen umweltintegroren, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie sichernden, transparenten und EU-weit harmonisierten Vollzug zu ermöglichen.

Nach Artikel 30 Absatz 1 der Emissionshandels-Richtlinie (ETS-RL) wird die Richtlinie im Lichte der internationalen Entwicklungen und der Anstrengungen, die zur Verwirklichung der langfristigen Ziele des Übereinkommens von Paris unternommen werden, fortlaufend überprüft. Gemäß Artikel 30 Absatz 3 der ETS-RL erstattet die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat im Zusammenhang mit jeder im Übereinkommen von Paris vereinbarten globalen Bestandsaufnahme Bericht, insbesondere in Bezug auf die Notwendigkeit zusätzlicher Unionsstrategien und -maßnahmen, damit die Union und ihre Mitgliedstaaten die erforderlichen Treibhausgasemissionsreduktionen verwirklichen können, und auch hinsichtlich des linearen Faktors gemäß Artikel 9 der ETS-RL. Die Kommission kann dem Europäischen Parlament und dem Rat gegebenenfalls Vorschläge zur Änderung dieser Richtlinie unterbreiten.

Zur Stärkung des Emissionshandels als Leitinstrument auf internationaler Ebene wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

3. Erwartet die Bundesregierung durch die nun beschlossene Fortschreibung des europäischen Emissionshandels für die Zeit bis 2030 schon vor 2020 stärkere Preissignale (bitte begründen), und falls ja, in welcher Höhe, und rechnet sie dadurch ggf. mit zusätzlichen CO₂-Einsparungen, und falls ja, in welcher Höhe?
4. In welcher Höhe bzw. in welchem Ausmaß und bis wann erwartet die Bundesregierung verbesserte Preissignale des europäischen Emissionshandels durch die nun beschlossene Fortschreibung des Emissionshandels ab 2021 (www.wiwo.de/technologie/green/analysten-erwarten-preisanstieg-eu-parlament-stimmt-fuer-reform-des-co2-emissionshandels/20932952.html), und auf welchen Berechnungen und Gutachten beruhen die Erwartungen der Bundesregierung?

Die Fragen 3 und 4 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Marktstabilitätsreserve wird ab dem Jahr 2019 die Überschüsse im europäischen Markt schrittweise abbauen, sodass ab der ersten Hälfte der nächsten Handelsperiode (Jahre 2021 bis 2030) verstärkt mit einer Preisbildung auf der Grundlage von Knappheit gerechnet werden kann, die das Angebot an Zertifikaten und damit die Emissionen begrenzt (jährlich -2.2 Prozent). Damit wird das European Union Emissions Trading System (EU-ETS) insgesamt zu den vorgesehenen Emissionsminderungen führen. Bereits seit Beginn des Jahres 2018 – also schon vor Umsetzung der Reform – sind beachtliche Preissteigerungen von rund 60 Prozent zu beobachten.

5. Erwägt die Bundesregierung ab 2021 ggf. von der Neuregelung im Rahmen des EU-Emissionshandels Gebrauch zu machen, wonach überflüssig gewordene Zertifikate national stillgelegt werden können, beispielsweise im Zuge von Kohlekraftwerksstilllegungen (bitte begründen)?

Bei zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen, vor allem im Fall von Stilllegungen von Kohlekapazitäten, sind grundsätzlich auch die Auswirkungen auf den Europäischen Emissionshandel zu beachten. Insbesondere könnten zusätzliche Treibhausgas-Minderungen in Deutschland zu Mehremissionen in anderen Ländern führen. Dank eines verbesserten Mechanismus der Marktstabilitätsreserve im

Zuge der Reformen im EU-ETS werden die Zertifikate-Überschüsse, die bei Stilllegungen entstehen, allerdings wesentlich besser aufgefangen als zuvor.

6. Inwiefern und in welcher Höhe (bitte in Einsparung an Tonnen von CO₂ für Deutschland angeben) wird die Fortschreibung nach Einschätzung der Bundesregierung noch einen Beitrag zur Erreichung des deutschen Klimaschutzziels für 2030 liefern?
7. Inwiefern und in welcher Höhe (bitte in Einsparung an Tonnen von CO₂ für Deutschland angeben) wird die Fortschreibung nach Einschätzung der Bundesregierung noch einen Beitrag zur Erreichung des deutschen Klimaschutzziels für 2020 liefern?

Die Fragen 6 und 7 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Europäische Emissionshandel bildet einen europäischen Markt für CO₂ und stellt daher die Erreichung des europäischen Klimaschutzziels in den emissionshandlungspflichtigen Sektoren Energieerzeugung und Industrie für das Jahr 2030 sicher. Da das System so angelegt ist, dass die Zertifikatmengen bis zum Jahr 2030 europaweit knapper werden, wird auch der Minderungsdruck in Deutschland steigen.

Eine genaue Quantifizierung der durch den Europäischen Emissionshandel in Deutschland erzielten Minderung ist nicht möglich, da es sich um ein europäisches Instrument und ein europäisches Ziel für die Gesamtheit der emissionshandlungspflichtigen Sektoren in der EU handelt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

8. Welche geeigneten Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um kurzfristig in dem Fall zu reagieren, dass die Preissignale für eine signifikante CO₂-Einsparung nach 2021 nicht ausreichen sollten?

Zunächst weist die Bundesregierung darauf hin, dass es sich beim Emissionshandel um ein Mengeninstrument handelt. Zur Funktionsweise der Marktstabilitätsreserve ist eine Überprüfung durch die EU-Kommission innerhalb der ersten drei Jahre nach Inkrafttreten, also bis Ende des Jahres 2021, vorgesehen. Die Bundesregierung hat im Übrigen im Klimaschutzplan 2050 Sektorziele für Emissionsminderungen für die Sektoren Energiewirtschaft, Verkehr, Gebäude, Industrie und Landwirtschaft bis zum Jahr 2030 beschlossen. Um sie zu erreichen, erarbeitet die Bundesregierung ein Maßnahmenprogramm, das die Erreichung der 2030er-Ziele sicherstellt.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 5 verwiesen.

9. Welche CO₂-Bepreisungssysteme sind der Bundesregierung bekannt, was sind jeweils die Vor- und Nachteile, und wie beurteilt die Bundesregierung die jeweilige Umsetzbarkeit in Deutschland im Hinblick auf die bestehenden juristischen und politischen Rahmenbedingungen?

Grundsätzlich sind preis- und mengenbasierte Instrumente zu unterscheiden. Während bei Ersteren die Lenkungswirkung direkt über den Preis angestrebt wird, zielen Letztere auf die definitive Erreichung einer bestimmten Mengenvorgabe. Dies hat den Vorteil, dass Budgetvorgaben für Treibhausgasemissionen direkt in eine Emissionsobergrenze (Cap) umgerechnet werden können; bei einem verlässlichen Berichts- und Überwachungssystem und konsequentem Vollzug

wird das Erreichen der im System gesetzten Ziele durch das Instrument sichergestellt. Unabhängig davon, ob ein mengen- oder preisbasierter Ansatz Anwendung findet, kann ein CO₂-Preis grundsätzlich zu einer kosteneffizienten Senkung der Emissionen führen.

Im Übrigen lässt sich für fossile Energieträger ein impliziter CO₂-Preis ermitteln, der auch durch Abgaben, Umlagen und Steuern beeinflusst wird und in den unterschiedlichen Bereichen unterschiedlich hoch ist. In diesem Zusammenhang wird auf die Antwort der Bundesregierung vom 29. März 2018 auf die Schriftliche Frage 45 der Abgeordneten Lisa Badum auf Bundestagsdrucksache 19/1556 verwiesen.

10. Welche CO₂-Bepreisungssysteme und in welcher Ausgestaltung im Detail werden aktuell nach Kenntnis der Bundesregierung in Mitgliedstaaten der Europäischen Union praktiziert, und wie schätzt die Bundesregierung ein mögliches Andocken Deutschlands daran jeweils ein?

Das EU-ETS ist das maßgebliche CO₂-Bepreisungssystem in der Europäischen Union (EU), zu dessen Umsetzung die EU-Mitgliedstaaten verpflichtet sind. Es gibt bisher keinen Beschluss der Bundesregierung, an darüberhinausgehende CO₂-Bepreisungssysteme anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union anzudocken.

11. Für wie wahrscheinlich erachtet die Bundesregierung die Möglichkeit der Einführung eines CO₂-Bepreisungssystems auf G20-Ebene, und von welchem Zeithorizont geht sie dabei aus, insbesondere im Hinblick auf ihre Erfahrung als G20-Präsidentschaft im vergangenen Jahr in Hamburg und der aktuellen Haltung der USA zum Klimaschutz (bitte begründen)?

Die Bundesregierung setzt sich in der G20 aktiv für die Stärkung von CO₂-Preissystemen auf nationaler und internationaler Ebene ein. Der Aktionsplan der G20 von Hamburg zu Klima und Energie für Wachstum hebt auf Initiative der Bundesregierung marktbasierende Instrumente erstmals im G20-Kontext explizit als Klimaschutzinstrumente hervor. Des Weiteren wird im Aktionsplan zum Wissensaustausch innerhalb der G20-Staaten hierzu aufgerufen, den die Bundesregierung in verschiedenen Foren, unter anderem der „Carbon Market Platform“, umsetzt (siehe auch die Antwort zu Frage 12).

Genauere Prognosen bezüglich des Zeithorizonts für die Einführung von CO₂-Bepreisungssystemen auf G20-Ebene insgesamt können nicht gemacht werden. In vielen Ländern gibt es jedoch dementsprechende Bestrebungen auf unterschiedlichen Ebenen. Nach einem Bericht der Weltbank aus dem Jahr 2017 haben insgesamt weltweit bisher 67 Jurisdiktionen CO₂-Bepreisungssysteme eingeführt (das entspricht etwa 20-25 Prozent der globalen Treibhausgas-Emissionen). CO₂-Bepreisungssysteme wurden bereits in den folgenden G20-Staaten eingeführt: in der Europäischen Union, in Kanada, in China, in Süd-Korea, in Mexiko und in einigen US-Bundesstaaten (Kalifornien und zurzeit neun Bundesstaaten im Nordosten der USA). Zudem gibt es konkrete Planungen zur Einführung einer CO₂-Steuer in Südafrika sowie Überlegungen zur Einführung einer CO₂-Bepreisung in der Türkei. Argentinien und Brasilien arbeiten in der Weltbankinitiative „Partnership for Market Readiness“ Arbeitsprogramme für die Entwicklung eines nationalen Bepreisungs-Systems.

12. Inwiefern hat die Bundesregierung mit anderen G20-Staaten in diesem Jahr Gespräche zu einer CO₂-Bepreisung geführt (bitte unter Angabe von jeweiligem Staat, Datum, Gesprächsteilnehmenden und Inhalt des Gesprächs), und inwiefern plant die Bundesregierung, in der Zukunft diese Gespräche aufzunehmen, und bis wann soll dies geschehen?

Die Bundesregierung hat sich dieses Jahr für CO₂-Bepreisung in der G7 und darüber hinaus auf dem Ersten G7-Sherpatreffen unter kanadischer Präsidentschaft eingesetzt (30. bis 31. Januar 2018). Daneben ist sie kontinuierlich im Austausch mit anderen Staaten zu diesem Thema und setzt sich aktiv für die Ausweitung (Länder, Sektoren) und Stärkung von CO₂-Preissystemen ein, u. a. auch indem Länder bei der Entwicklung und Implementierung solcher Instrumente unterstützt werden. Zudem setzt sich die Bundesregierung für eine zunehmende Angleichung von CO₂-Preisen ein, v. a. durch die Koordinierung von Systemen sowie die Verknüpfung von Emissionshandelssystemen. Neben der G7 und G20 engagiert sich die Bundesregierung u. a. in den folgenden wichtigsten Initiativen/ Organisationen für eine internationale Ausweitung von CO₂-Preissystemen:

- Partnership for Market Readiness (PMR)
- International Carbon Action Partnership (ICAP)
- Carbon Market Plattform (deutsche G7-Initiative, inzwischen ausgeweitet auf G20)
- Carbon Pricing Leadership Coalition (CPLC).

In diesen oben genannten Initiativen/Foren ist die Bundesregierung kontinuierlich im Gespräch zu CO₂-Bepreisungsinstrumenten mit den meisten G20-Staaten. Dieses Jahr gab es mit Russland am 15. März 2018 auf Arbeitsebene einen bilateralen Austausch zu diesem Thema.

13. Bei welchen Staaten gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung Bereitschaft für die bi- oder multilaterale Entwicklung einer gemeinsamen CO₂-Bepreisung, und welche Schlussfolgerungen zieht die Bundesregierung daraus für ihre weiteren Schritte zur Entwicklung eines solchen Bepreisungssystems?

Alle Staaten, die in den o. g. Initiativen/ Organisationen aktiv sind, zeigen eine Bereitschaft ihre CO₂-Preissysteme mit bestehenden und entstehenden Systemen zu koordinieren. Die Bundesregierung wird ihre Bemühungen in diesen Foren weiter fortsetzen.

14. Wird sich die Bundesregierung bei einem Nichterfolg einer Einigung unter den G20 für eine CO₂-Bepreisung auf nationaler Ebene oder auch im Rahmen einer kleinen Gruppe von Staaten einsetzen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung wird sich weiterhin auf verschiedenen Ebenen für eine Ausweitung und Stärkung von CO₂-Bepreisungssystemen einsetzen, nicht zuletzt, um die Ziele des Klimaschutzabkommens von Paris zu erreichen (siehe insbesondere die Antworten zu den Fragen 8, 9, 12 und 13). Dies schließt Kooperationen mit kleineren Staatengruppen ein, auch wenn eine breitere Beteiligung von Staaten immer vorzuziehen wäre.

15. Wie bewertet die Bundesregierung die Erfolge der Climate Change Levy in Großbritannien als Brennstoffsteuer für die Stromerzeugung, und welche Schlussfolgerungen zieht sie daraus?

Die Ausgestaltung und entsprechend auch die Wirkung nationaler Klimaschutzinstrumente sind eng mit den jeweiligen nationalen Umständen verbunden. Der Strommix, insbesondere der Anteil fossiler Kraftwerke, ebenso die Nachfrage- und weitere strukturelle Bedingungen variieren zwischen Deutschland und Großbritannien. Daher ist ein direkter Vergleich oder eine Übertragung weder sinnvoll noch machbar.

16. Welchen CO₂-Preis müsste ein CO₂-Bepreisungssystem nach Auffassung der Bundesregierung zum Ziel haben, um einen wirksamen Beitrag zum Klimaschutz leisten zu können (bitte begründen)?
17. Nach welcher Methode und anhand welcher Maßstäbe und Kennzahlen sollte die Höhe einer CO₂-Bepreisung nach Planungen der Bundesregierung festgelegt werden, und handelt es sich hierbei um einen Basispreis oder einen gleitenden Ansatz, bei dem der Preis in vorher festgelegten Folgeschritten steigt?

Die Fragen 16 und 17 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Europäische Emissionshandel ist ein mengenbasierter Ansatz, der primär darauf ausgelegt ist, eine bestimmte Emissionsminderung zu erreichen.

Ein effektives CO₂-Bepreisungssystem sollte zur Internalisierung der externen Kosten der CO₂-Emissionen beitragen und dient auch dazu Investitionen in klimafreundliche Technologien, wie effizientere Produktionsverfahren, anzureizen. Dabei unterscheidet sich aufgrund von unterschiedlich hohen Grenzvermeidungskosten die Lenkungswirkung eines bestimmten Preises in den verschiedenen Sektoren stark.

18. Sollten zusätzliche Einnahmen aus einer multilateralen CO₂-Bepreisung nach Auffassung der Bundesregierung zweckgebunden verwendet werden, indem sie wieder vollständig in den Klimaschutz investiert werden, wird sich die Bundesregierung dafür einsetzen, und falls nein, warum nicht?

Bisher gibt es keinen Beschluss der Bundesregierung, ein zusätzliches multilaterales CO₂-Bepreisungsinstrument einzuführen.

19. Was konkret wird die Bundesregierung zur Umsetzung der im Bundestagsbeschluss (Bundestagsdrucksache 19/440) anlässlich des 55. Jahrestages des Élysée-Vertrags angekündigten gemeinsamen Initiative mit Frankreich zu einem CO₂-Preis vorschlagen und bis wann?
20. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung in Bezug auf die Möglichkeit, gemeinsam mit Frankreich im Rahmen der Verstärkten Zusammenarbeit die Initiative zu ergreifen und einen CO₂-Mindestpreis einzuführen, ein?

Die Fragen 19 und 20 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Koalitionsvertrag sieht vor, die Impulse der gemeinsamen Resolution von Assemblée Nationale und Deutschem Bundestag zum 55. Jahrestag des Élysée-Vertrags am 22. Januar 2018 aufzugreifen und im Rahmen der deutsch-französi-

schen Freundschaft die enge Zusammenarbeit bei der Umsetzung des Pariser Klimaschutzabkommens von 2015 und der Verpflichtungen des „One Planet Summit“ von 2017 fortzusetzen.

