

# Stellungnahme



Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes im Rahmen der öffentlichen Anhörung des Bundestagsausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG)

01.11.2019

## Vorbemerkung

Die Begrenzung des Klimawandels ist eine zentrale Herausforderung unserer Zeit, um unkontrollierbare Schäden für die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung der Menschheit zu vermeiden. Vor diesem Hintergrund ist es unbedingt notwendig, die Klimaziele von Paris zu erreichen. Im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaziele steht Deutschland in der Verantwortung, seinen Beitrag zu leisten. Aus Sicht des DGB wird Klimapolitik nur erfolgreich sein, wenn soziale, ökologische und ökonomische Anforderungen wie gute Arbeit oder nachhaltiger Wohlstand gleichermaßen in die Gestaltung der Transformation einbezogen werden. Zudem müssen von der Transformation betroffene Beschäftigte umfassend abgesichert und befähigt werden, neue Beschäftigungsmöglichkeiten anzunehmen.

Deutscher Gewerkschaftsbund

Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

**Frederik Moch**  
Abteilungsleiter

frederik.moch@dgb.de  
Telefon: +49 30 24060 576  
Telefax: +49 30 24060 677

**Jan Philipp Paprotny**  
Referat Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitspolitik

janphilipp.paprotny@dgb.de  
Telefon: +49 30 24060 303

Henriette-Herz-Platz 2  
10178 Berlin

[www.dgb.de](http://www.dgb.de)

## Zum Gesetzgebungsprozess im Allgemeinen

Den aktuellen Gesetzgebungsprozess der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 kritisiert der DGB scharf. Es ist nicht akzeptabel, dass im Rahmen der Verbändeanhörungen minimalste Fristen gesetzt werden. Dieses Vorgehen, welches zum Standard in der aktuellen Klimapolitik zu werden scheint, wird der komplexen Thematik nicht gerecht. Derart kurze Fristen, wie zuletzt beim Gesetz zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht, beim Klimaschutzgesetz, beim Strukturstärkungsgesetz und beim BEHG entziehen der Funktion einer Verbändeanhörung im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Grundlage. Die Handlungsnotwendigkeit ist unbestritten, jedoch darf dabei der demokratische Diskurs nicht ausgehebelt werden. Aktivismus hilft weder dem Klima noch einer ausgewogenen Gesetzgebung. Daher muss Gründlichkeit vor Schnelligkeit gelten. Vor diesem Hintergrund kommt der nun beginnenden parlamentarischen Beratung eine besondere Verantwortung zu.



## **In klimafreundliche Alternativen jetzt investieren**

Der DGB hat am 17.09.2019 Eckpunkte für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung formuliert<sup>1</sup>, an denen der vorliegende Gesetzesentwurf gemessen wird.

Für den DGB muss zwingend zum Gesamtkonzept gehören, dass der Wandel gerecht gestaltet, der soziale Zusammenhalt gestärkt und öffentliche sowie private Investitionen in klimafreundliche Infrastrukturen und innovative Technologien massiv verstärkt werden. Mit gezielter Investitionspolitik werden positive Beschäftigungswirkungen erreicht und Risiken für Beschäftigung bei der Einführung des nationalen Emissionshandels vermieden.

Die von der Bundesregierung vorgesehenen Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele sind im Klimaschutzprogramm 2030 beschrieben. Die ausgewiesene Investitionssumme, die über direkte Investitionen sowie Förderprogramme und Steuerentlastungen zur Finanzierung notwendiger Alternativen aufgewendet werden soll, ist jedoch deutlich unter dem notwendigen Bedarf. Der DGB fordert eine massive sozial-ökologische Investitionsoffensive, die die entsprechenden Bedarfe in einem angemessenen Zeitraum decken kann.

Ein CO<sub>2</sub>-Preis kann nur dann wirken, wenn Privathaushalte und Unternehmen die Möglichkeit haben, ihr Verhalten anzupassen. Deshalb muss der Staat jetzt investieren und Alternativen schaffen oder anreizen: Dazu gehört der Schienenausbau für den Nah-, Fern- und Güterverkehr, der Ausbau des ÖPNV und die Förderung von sozial verträglicher Gebäudesanierung insbesondere im Mietwohnungsbau, bei der gebäude- und quartiersindividuelle Sanierungskonzepte im Vordergrund stehen müssen. Der Staat muss ebenso Impulse für den Ausbau der Ladeinfrastruktur und ein flächendeckendes Netz von Schnellladesäulen für die batterieelektrische E-Mobilität setzen, neue Mobilitätskonzepte fördern und die Infrastruktur für mittelfristig verfügbare Alternativen wie den Wasserstoffantrieb schaffen. Im industriellen Bereich kommt der Stärkung von Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren eine herausgehobene Bedeutung zu, um vollständige, industrielle Wertschöpfungsketten in Deutschland zu erhalten. Der für diese zahlreichen Handlungsfelder notwendige Investitionsaufwand wird das Aufkommen des nationalen Zertifikatehandels für Brennstoffemissionen bei Weitem übersteigen, sodass die Finanzierung dieser Investitionen parallel sichergestellt werden muss.

Bei der Finanzierung müssen stärkere Schultern mehr tragen als Schwächere. Deshalb müssen hohe Einkommen, Vermögen und Erbschaften stärker besteuert werden und die Möglichkeiten für öffentliche Kreditaufnahme zu minimalen oder sogar negativen Zinsen für mehr Klimaschutzinvestitionen genutzt werden. Mit einer restriktiven Haushaltspolitik, die sich an schwarzer Null und Schuldenbremse orientiert, sind die Klimaschutzziele auf keinen Fall erreichbar.

---

<sup>1</sup> <https://www.dgb.de/-/Zcl>



## **Nationales Emissionshandelssystem (nEHS)**

Der DGB hat sich bei der konkreten Ausgestaltung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf kein spezifisches Instrument festgelegt. Der vorliegende Gesetzesentwurf sieht einen Emissionshandel mit einem Festpreis bis 2025 vor. Für 2026 wird ein Preiskorridor definiert. Inwieweit dieses Instrument deutlich bürokratischer und damit verwaltungskostenintensiver als eine CO<sub>2</sub>-Steuer ist, sollte geprüft werden. Im Vorfeld wurde die Verfassungsmäßigkeit eines nationalen Emissionshandels mit Fixpreis angezweifelt. Diese Frage muss schnell geklärt werden, um Rechts- und Planungssicherheit für alle Beteiligten herzustellen.

In diesem Zusammenhang kritisiert der DGB, dass der Gesetzesentwurf zu viele Ausgestaltungsfragen offen lässt. Die Bundesregierung wird durch zahlreiche Rechtsverordnungen ermächtigt, die konkrete Ausgestaltung des nEHS zu einem späteren Zeitpunkt festzulegen beziehungsweise abzuändern. Dies erschwert zum einen die Bewertung und führt gleichzeitig zu Planungsunsicherheit, was die gewünschte Wirkungsweise unterlaufen kann.

## **Soziale Abfederung**

Aus Sicht des DGB dürfen heizen und Mobilität nicht einfach nur teurer werden – und damit vor allem Gering- und Normalverdiener treffen. Auch eine weitere Benachteiligung ländlicher Räume muss vermieden werden. Deswegen setzt sich der DGB bei der Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises für eine sozial gerechte Ausgestaltung ein.

Die soziale Abfederung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung über den Strompreis, die Erhöhung des Wohngeldes und die Pendlerpauschale ist in der vorgeschlagenen Ausgestaltung des Klimaschutzprogramms 2030 sozial nicht hinreichend ausgewogen. Dies gilt umso mehr, wenn die Rückverteilungsmechanismen nicht entsprechend des steigenden CO<sub>2</sub>-Preises ansteigen werden.

Die im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vorgesehene Einführung einer Mobilitätsprämie für Fernpendler sieht der DGB positiv, da dieser Ansatz ein erster Schritt in Richtung der Einführung eines vom DGB geforderten Mobilitätsgeldes ist, welches unabhängig von Einkommen und Verkehrsträger allen Berufstätigen gewährt werden soll<sup>2</sup>. Kritisch sieht der DGB jedoch, dass diese Regelung auf fünf Jahre, bis 2026 befristet werden soll. Bis dahin werden weder das Bus- und Bahnnetz noch die Produktion und Ladeinfrastruktur für CO<sub>2</sub>-freie Kraftstoffe soweit ausgebaut sein, dass sie als flächendeckende Alternative zum fossil angetriebenen Pkw-Verkehr zur Verfügung stehen.

Die zeitgleiche Entlastung des Strompreises muss verbindlich mit Einführung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung kommen. Die im Klimaschutzprogramm vorgesehene Entlastung der Strompreise ist ein erster Schritt. Gleichzeitig spricht sich der DGB schon länger für eine Reduzierung

---

<sup>2</sup> <https://www.dgb.de/-/niB>



der Stromsteuer sowie eine stärker steuerfinanzierte EEG-Umlage aus, die private und gewerbliche Verbraucher entlastet, Anreize für die Sektorenkopplung schafft und gleichzeitig intrasektorale Wettbewerbsverzerrungen abbaut.

Mit steigendem CO<sub>2</sub>-Preis wird die regressive Verteilungswirkung des Emissionshandels zunehmen. Aus diesem Grund muss ein kontinuierliches Monitoring die sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen, einschließlich möglicher sozialer Härten, erfassen, damit gegebenenfalls durch sachgerechte Maßnahmen gegengesteuert werden kann. Darüber hinaus sollte für besondere Härtefälle ein Härtefallfonds eingeführt werden.

### **Ausschluss von Doppelbelastungen und Ausgleich indirekter Belastungen**

Der DGB unterstützt, dass der vorliegende Gesetzentwurf in § 7 Absatz 5 das Problem der Doppelbelastung für Anlagen, die bereits dem europäischen Emissionshandelssystem unterliegen, adressiert. Hier muss es zu einer transparenten und praktikablen Regelung kommen, die eine Doppelbelastung ausschließt.

Zudem ist es sinnvoll, dass der Gesetzentwurf in § 11 eine Regelung zum Schutz vor Carbon-Leakage vorsieht. Die dazu vorgesehene spätere Konkretisierung muss das Spannungsfeld zwischen Anreizen eines CO<sub>2</sub>-Preises, dem Erhalt von Beschäftigung und industrieller Wertschöpfung und notwendigen Investitionen in klimaneutrale Technologien abbilden.

Der DGB fordert in diesem Zusammenhang den in § 11 Abs. 1 verwendeten Begriff der Bruttowertschöpfung klar zu definieren. Hier gilt es sich an der besonderen Ausgleichsregelung im EEG zu orientieren. § 64 EEG stellt fest, dass für die Berechnung im Rahmen der besonderen Ausgleichsregelung die Personalkosten für Leiharbeitsverhältnisse nicht von der Bruttowertschöpfung abgezogen werden dürfen. Aus Sicht des DGB muss sichergestellt werden, dass die Ausgleichsregelung nicht zur Förderung von atypischen Beschäftigungsverhältnissen beiträgt.

### **Umfassende und regelmäßige Folgenabschätzung**

Eine umfassende und regelmäßige Folgenabschätzung im Hinblick auf Klimaschutz und Sozialverträglichkeit fehlt und muss dringend nachgebessert werden. Dabei sind die realen Verteilungswirkung sowie die Auswirkungen auf Arbeitsplätze, Haushalte und Betriebe zu untersuchen. Eine reine Erhebung des Treibhausgasausstoßes greift zu kurz. Auf Basis der Folgenabschätzung müssen flankierende Maßnahmen ergriffen werden, mit denen mögliche negative Auswirkungen auf Beschäftigung und niedrige und mittlere Einkommen ausgeglichen werden können.

### **Einbettung in eine Gesamtstrategie zur Bewältigung des Strukturwandels**

Eine Klimaschutzpolitik, die auf reine Reduktion von Treibhausgasemissionen ausgerichtet ist, genügt dem Anspruch eines gerechten Strukturwandels nicht. Vielmehr muss die Treibhausgasreduktion in eine übergeordnete Strategie für die nachhaltige Entwicklung



Deutschlands eingebettet werden, die sowohl Klimaschutz adressiert als auch mögliche soziale, ökologische und ökonomische Auswirkungen antizipiert und proaktiv begleitet. Ein CO<sub>2</sub>-Preis kann demnach nur im Zusammenhang mit einem Instrumentenmix Erfolg haben. Ohne verstärkte ordnungsrechtliche Maßnahmen und ohne massiv gesteigerte Investitionen in klimafreundliche Technologien und Infrastrukturen wird ein CO<sub>2</sub>-Preis nicht zu den gewünschten Lenkungswirkungen führen.