

## **Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)**

### **Vorbemerkungen**

Das Gesetz über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG) soll zur Erreichung der nationalen Klimaschutzziele, einschließlich des langfristigen Ziels der Treibhausgasneutralität bis 2050 sowie zur Erreichung der Minderungsziele nach der EU Klimaschutzverordnung beitragen. In der jetzigen Form ist das BEHG jedoch gänzlich ungeeignet, diesem Zweck gerecht zu werden. Einerseits sorgen sowohl die Entscheidung, einen CO<sub>2</sub> Preis über ein nationales Emissionshandelssystem einzuführen als auch die dargelegten Fixpreise bis 2025 mit einem Einstiegspreis von 10 Euro und die Weiterführung als Emissionshandelssystem im Jahr 2026 innerhalb eines Korridors von mindestens 35 Euro und höchstens 60 Euro pro Emissionszertifikat dafür, dass der CO<sub>2</sub> Preis kaum Lenkungswirkung entfalten wird. Andererseits ergeben sich bei der Einführung eines CO<sub>2</sub> Preises über ein nationales Emissionshandelssystem erhebliche finanzverfassungsrechtliche Bedenken. Darüber hinaus sind die administrativen Herausforderungen eines nationalen Emissionshandels erheblich höher als bei einer steuerlichen Lösung, die unproblematisch zeitnah eingeführt werden könnte. Zusätzlich problematisch ist, dass der Gesetzentwurf viele, auch entscheidende Regelungen offenlässt und auf spätere Verordnungen verweist.

Als ökonomisches Instrument kann die Bepreisung von Treibhausemissionen bzw. CO<sub>2</sub> entweder über einen direkten Preis in Form einer Abgabe bzw. Steuer oder indirekt durch Mengengrenzungen der zu bepreisenden Steuerungsgröße – in diesem Fall Treibhausgas bzw. CO<sub>2</sub>-Emissionen – gesetzt werden. Eine Mengensteuerung kann über den Verkauf von Emissionszertifikaten erfolgen. Eine direkte Preissteuerung ließe sich am besten durch eine CO<sub>2</sub> orientierte Ausgestaltung der bestehenden Energiesteuern (Verbrauchssteuer) umsetzen. Denn eine reine CO<sub>2</sub> Steuer ist ohne eine Verfassungsänderung nicht möglich ist (vgl. Urteil zur Kernbrennstoffsteuer) und für die Einführung einer CO<sub>2</sub> Abgabe als Sonderabgabe gelten hohe Auflagen (Verfolgung Sachzweck, Gruppenhomogenität etc.).

Die Bundesregierung hatte mehrere Studien anfertigen lassen, um die Auswirkungen einer CO<sub>2</sub> Bepreisung in den Verbrauchssektoren Verkehr und Wärme zu prüfen. Im Auftrag des BMU wurden drei Studien veröffentlicht, die davon ausgingen, dass ab 2020 ein einheitlicher Steuersatz von 35 Euro je t CO<sub>2</sub> eingeführt wird, der bis zum Jahr 2030 linear auf 180 Euro je t CO<sub>2</sub> steigen würde. Es wurde jeweils davon ausgegangen, dass die Energiesteuer auf Kraft- und Heizstoffe entsprechend erhöht wird. Zusätzlich hat der Sachverständigenrat zur Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung ein Sondergutachten erstellt, das empfiehlt einen CO<sub>2</sub> Einstiegspreis von 35 bis 50 Euro zu setzen. Als Ausgestaltung wurde hier perspektivisch die Ausweitung des EU ETS auf die Sektoren Verkehr und Wärme ab 2030 empfohlen. Ob ein CO<sub>2</sub> Preis auf nationaler Ebene als CO<sub>2</sub>-Steuer oder über einen nationalen Emissionshandel ausgestaltet werden sollte, dazu gab der Sachverständigenrat keine eindeutige Empfehlung.

Emissionshandelssysteme – das zeigt das Beispiel des Europäischen Emissionshandels – sind manipulationsanfällig und ihre Wirksamkeit oftmals fragwürdig. So war der EU ETS bis vor kurzem klimapolitisch fast wirkungslos, nicht zuletzt durch die langjährige Möglichkeit, massenhaft Zertifikate aus Drittstaaten zuzukaufen (CDM / bis heute: JI Zertifikate). Ähnliches könnte nun im neuen nationalen Emissionshandel drohen, s. § 5. Selbst idealtypisch wirksame Emissionshandelssysteme alleine reichen als Politikinstrument nicht aus, um die nationalen bzw. europäischen Klimaziele zu erreichen.

## Zu den einzelnen Vorgaben des Referentenentwurfs

### zu § 2 Absatz 2 Anlage 1 Brennstoffe

Das Gesetz bezieht die meisten Brenn- und Heizstoffe ein. Der Bereich der Seeschifffahrt und die Luftfahrt sind hingegen nicht vom BEHG erfasst. Dies betrifft insbesondere Marinediesel, Schweröl und Kerosin, die bereits heute von der Energiesteuer ausgenommen sind. Der Bereich der Seeschifffahrt findet im Klimapakett keine Erwähnung. Im Klimaschutzprogramm 2030 wird lediglich darauf verwiesen, dass Maßnahmen zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Seeschifffahrt in der UN-Fachorganisation erarbeitet werden. Das von der Internationale Seeschifffahrtsorganisation (IMO) selbst gesteckten Ziel, die Treibhausgasemissionen in der Seeschifffahrt bis 2050 auf die Hälfte des Niveaus von 2008 zu senken, ist bei weitem nicht ausreichend. Die Luftfahrt ist seit 2012 in den EU-ETS integriert, allerdings werden Flüge von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums hiervon nicht erfasst. Damit werden zwei wichtige Bereiche aus dem Verursachungssektor Verkehr nahezu komplett ausgeklammert. Die Bundesregierung muss hier verpflichtende, nationale Maßnahmen und Instrumente, wie eine Abschaffung der genannten Energiesteuerbefreiungen, festlegen und so eine Verringerung der Treibhausgasemissionen in diesen zwei Bereichen anreizen.

### § 4 Jährliche Emissionsmengen / § 11 Veräußerung von Emissionszertifikaten

Die Menge Brennstoffemissionen für das jeweilige Kalenderjahr einer Handelsperiode soll die Einhaltung der Minderungsverpflichtung der Bundesrepublik nach EU Klimaschutzverordnung in Verbindung mit Anhang 1 gewährleisten – ausgenommen der Emissionen, die bereits vom EU-ETS erfasst werden. Unklar bleibt auf den ersten Blick die genaue Berücksichtigung der Landwirtschaftsemissionen.

Die Ausgestaltung des CO<sub>2</sub> Preises über einen nationalen Emissionshandel mit Fixpreisen bis 2025 mit einem Einstiegspreis von 10 Euro und die Weiterführung als Emissionshandelssystem im Jahr 2026 innerhalb eines Korridors von mindestens 35 Euro und höchstens 60 Euro pro Emissionszertifikat trägt der dem Instrument innerhalb der deutschen Klimapolitik zugeschriebenen Bedeutung in keiner Weise Rechnung. Erstens sind die Einstiegspreise viel zu niedrig. Zahlreiche Experten, etwa das DIW, gehen davon aus, dass aufgrund der niedrigen Preise keinerlei Lenkungswirkung erfolgt. Ein Einstiegspreis sollte mindestens bei 50 Euro pro t CO<sub>2</sub> liegen. Zweitens sorgt insbesondere die Einführung eines Höchstpreises, der bisher auf 60 Euro festgelegt ist und bei der Evaluierung 2025 überprüft wird dafür, dass eine gezielte Mengensteuerung nicht möglich ist – das Hauptargument für einen Emissionshandel im Vergleich zur steuerlichen Lösung. Darüber hinaus bietet die aktuelle Ausgestaltung als nationaler Emissionshandel ab 2026 – wobei laut Entwurf noch zu entscheiden ist, ob mit oder ohne Preiskorridor – im Gegensatz einer CO<sub>2</sub> orientierten Anpassung der bestehenden Energiesteuern keinerlei Planungssicherheit. Damit vereint der aktuelle Entwurf für einen nationalen Emissionshandel die Nachteile aus beiden Ansätzen.

### § 5 Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung

Das BEHG legt fest, dass soweit die Emissionsmenge für ein Jahr innerhalb der Handelsperiode nicht ausreicht und die Jahresbudgets der EU-Klimaschutzverordnung nicht erfüllt werden, der darüber hinausgehende Bedarf an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU Klimaschutzverordnung, einschließlich des Zukaufs einer entsprechenden Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten, gedeckt wird. Die Emissionsobergrenze, das Cap, wird damit aufgeweicht, schlimmstenfalls unwirksam.

Angesichts der unzureichenden Maßnahmen, welche die Bundesregierung aktuell zur Erreichung des Klimaziels 2030 auf den Weg bringt und des niedrigen CO<sub>2</sub> Preises wird Deutschland wahrscheinlich Zertifikate zukaufen müssen. Für den Klimaschutz und die Steuerzahler ist das eine schlechte Nachricht. Klimaschutz im Inland wird vertagt, die Umbau der Wirtschaftssektoren findet nur eingeschränkt statt und gefährdet massiv die Klimazielerreichung insgesamt. Zugleich könnte diese Option sehr teuer werden, da unklar ist, inwiefern andere Mitgliedsstaaten überhaupt bereit sein werden, eigene Zertifikate zu verkaufen.

Sollte vor allem nach Einführung des Handelssystems eine anhaltende wirtschaftliche Rezession eintreten – das lehrt die Krise des EU ETS nach 2008 – könnten Zertifikate hingegen im Übermaß vorhanden sein und der Anreiz zur Emissionsminderung sehr gering. Im EU ETS hat man auf dieses Problem jüngst mit der Einführung der Marktstabilitätsreserve reagiert. Eine solche Regelung fehlt im Gesetzentwurf völlig.

Es ist verteilungspolitisch sehr kritisch, dass die Allgemeinheit durch den Bundeshaushalt für die Defizite in den Sektoren aufkommen soll, wo die Unternehmen gefragt wären. Im europäischen Emissionshandel sind es dagegen die teilnehmenden Unternehmen, die für die Deckung ihrer Emissionen verantwortlich sind.

## **Finanzverfassungsrechtliche Risiken**

Das finanzverfassungsrechtliche Risiko bei einem auf Festpreisen beruhenden Zertifikatesystem ist laut einem vom Öko-Institut in Auftrag gegebenen Gutachten als sehr hoch einzuschätzen. Die Begründung ist, dass das Bundesverfassungsgericht eine Obergrenze für Emissionen, die insgesamt ausgestoßen werden dürfen, als entscheidend für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Emissionshandelssystemen eingestuft hat. Dies wäre in der aktuellen Ausgestaltung über Fixpreise nicht mehr gegeben.

Ein weiteres rechtliches Gutachten im Auftrag des Öko-Instituts hat aufgezeigt, dass die Einführung eines CO<sub>2</sub> Zuschlags zur Energiesteuer verfassungsrechtlich unbedenklich möglich wäre. Laut des Gutachtens wäre es entscheidend, den Zuschlag nicht als Steuer „auf die Emission“ zu konzipieren. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen der jeweiligen Brenn- und Kraftstoffe würden zwar dazu genutzt, die Höhe des Zuschlags festzulegen, wären aber selbst nicht Gegenstand der Steuer. Es bleibt vollkommen unklar, weshalb sich trotz dieser finanzverfassungsrechtlichen Risiken der einen nationalen Emissionshandel im Gegensatz zu einer steuerlichen Lösung entschieden wurde.

## **Entlastungen der Maßnahmen des BEHG**

Zur Entlastung der Maßnahmen des BEHG werden sowohl die Anhebung der Pendlerpauschale als auch die Senkung der Strompreise diskutiert. Beide Maßnahmen würden die ursprüngliche CO<sub>2</sub> Bepreisung konterkarieren. Der BUND hat beim FÖS eine Studie beauftragt, aus der hervorgeht, dass die Senkung des Strompreises über die geringeren Preise zu einem Mehrverbrauch von Strom führt, was die CO<sub>2</sub> Emissionen in diesem Bereich deutlich erhöhen würde. Aus der Studie geht hervor, dass eine Strompreissenkung zusätzliche Anstrengungen beim Ausbau erneuerbarer Energien erfordern würde (siehe [Kurzanalyse für BUND](#)). Eine Entlastung über einen Ökobonus wie er beispielsweise in der Schweiz besteht, sieht der BUND als geeignetere Maßnahme, um einen CO<sub>2</sub> Preis sozial gerecht auszugestalten.

Zudem ist in §11, Abs. 5 noch nicht definiert, welche Unternehmen in welcher Höhe in den Genuss von Entlastungen kommen sollen. Auch hier liegen die negativen Erfahrungen des EU ETS vor, wo Unternehmen in ungerechtfertigtem Umfang kompensiert werden bzw. freie Zuteilung erhalten. Dies muss national unbedingt vermieden werden.

Der Gesetzesentwurf enthält darüber hinaus sehr viele Ermächtigungen, um das Instrument in Zukunft anzupassen. Die genaue zukünftige Ausgestaltung bleibt somit in vielen Punkten unklar.

### **Kontakt und weitere Informationen:**

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND)

Bundesgeschäftsstelle

██████████

Referat Wirtschaft, Finanzen und Handel

Kaiserin Augusta Allee 5

Tel. (0 30) ██████████

██████████@bund.net

[www.bund.net](http://www.bund.net)