



Wortprotokoll der 52. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Berlin, den 6. November 2019, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus, E 700

Vorsitz: Sylvia Kotting-Uhl, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Tagesordnungspunkt

Seite 3

Geszentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zer-
tifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brenn-
stoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

Selbstbefassung 19(16)SB-103

im Nachgang: BT-Drs. 19/14746

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Si-
cherheit

Berichterstatter/in:

Abg. Dr. Anja Weisgerber (CDU/CSU)
Abg. Klaus Mindrup (SPD)
Abg. Karsten Hilse (AfD)
Abg. Dr. Lukas Köhler (FDP)
Abg. Lorenz Gösta Beutin (DIE LINKE.)
Abg. Lisa Badum (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN)



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Damerow, Astrid Dött, Marie-Luise Färber, Hermann Grundmann, Oliver Kießling, Michael Kruse, Rüdiger Kuffer, Michael Möring, Karsten Schulze, Dr. Klaus-Peter Schweiger, Torsten Simon, Björn Vogel (Kleinsaara), Volkmar Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Abercron, Dr. Michael von Benning, Sybille Haase, Christian Krauß, Alexander Ludwig, Daniela Mannes, Dr. Astrid Nüßlein, Dr. Georg Obner, Florian Pols, Eckhard Röring, Johannes Sauer, Stefan Sendker, Reinhold Thies, Hans-Jürgen
SPD	Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Scheer, Dr. Nina Schrodi, Michael Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bartol, Sören Burkert, Martin Gremmels, Timon Held, Marcus Klare, Arno Miersch, Dr. Matthias Röspel, René
AfD	Bernhard, Marc Bleck, Andreas Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer Wildberg, Dr. Heiko	Hemmelgarn, Udo Theodor Heßenkemper, Dr. Heiko Magnitz, Frank Protschka, Stephan Spaniel, Dr. Dirk
FDP	Aggelidis, Grigorios in der Beek, Olaf Köhler, Dr. Lukas Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Meyer, Christoph Neumann, Dr. Martin Sitta, Frank
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Schreiber, Eva-Maria Zdebel, Hubertus	Beutin, Lorenz Gösta Perli, Victor Remmers, Ingrid Weinberg, Harald
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Badum, Lisa Hoffmann, Dr. Bettina Kotting-Uhl, Sylvia Lemke, Steffi	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Verlinden, Dr. Julia
fraktionslos	Bülow, Marco	



Tagesordnungspunkt

öffentliche Anhörung zum

**Gesetzentwurf der Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen
Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)**

Selbstbefassung 19(16)SB-103

im Nachgang: BT-Drs. 19/14746

dazu Sachverständige:

Holger Lösch

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.
(BDI)

Peter Reitz

European Energy Exchange AG (EEX AG) / Euro-
pean Commodity Clearing AG (ECC AG)
Ausschussdrucksache 19(16)293-E (Anlage 1)

Prof. Dr. Christian Küchen

Mineralölwirtschaftsverband e. V. (MWV)
Ausschussdrucksache 19(16)293-G (Anlage 2)

Michael Wübbels

Verband kommunaler Unternehmen e. V. (VKU)
Ausschussdrucksache 19(16)293-D (Anlage 3)

Dr. Ralf Bartels

Industriegewerkschaft Bergbau, Chemie, Energie
(IG BCE)
Ausschussdrucksache 19(16)293-H (Anlage 4)

Prof. Dr. Hans-Günter Appel

NAEB e. V. Stromverbraucherschutz
Ausschussdrucksache 19(16)293-B (Anlage 5)

Thorsten Müller

Stiftung Umweltenergie recht
Ausschussdrucksache 19(16)293-F (Anlage 6)

Prof. Dr. Stefan Klinski

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin
(HWR Berlin)
Ausschussdrucksache 19(16)293-A (Anlage 7)

Dr. Brigitte Knopf

Mercator Research Institute on Global Commons
and Climate Change (MCC)
Ausschussdrucksache 19(16)293-C (Anlage 8)

Vorsitzende: Liebe Kolleginnen und Kollegen, ich begrüße Euch und Sie ganz herzlich zur zweiten Anhörung – wir machen heute einen Anhörungsmarathon zum Klimapaket der Bundesregierung. Die Reihen sind jetzt etwas gelichtet, weil einiges parallel läuft, aber die Berichterstatterinnen und Berichterstatter und auch einzelne andere sind da und das ist die Hauptsache. Die Bundesregierung wird auch vertreten sein. Und vor allem, neben allen anderen, die hier sind – auch unsere Gäste hier oben, die ich ganz herzlich begrüße –, will ich natürlich die von den Fraktionen benannten Sachverständigen begrüßen.

Das ist Herr Lösch vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Herr Reitz von European Energy Exchange AG und European Commodity Clearing AG, Professor Dr. Christian Küchen vom Mineralölwirtschaftsverband, Michael Wübbels vom Verband kommunaler Unternehmen, Dr. Ralf Bartels von der IG Bergbau, Chemie und Energie, Professor Dr. Hans-Günter Appel von NAEB e. V. Stromverbraucherschutz, Thorsten Müller von der Stiftung Umweltenergie recht, Professor Dr. Stefan Klinski von der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin und die Quotenfrau Dr. Brigitte Knopf von Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. Ihnen allen ein herzliches Willkommen und verzeihen Sie mir die „Quotenfrau“, die ist so überhaupt nicht gemeint, aber das Sachverständigengremium ist auffällig männerlastig.

Wir haben heute eine zweite öffentliche Anhörung und diesmal geht es um den Entwurf des Gesetzes der Bundesregierung über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen. Und natürlich alle Fragen, die damit zusammenhängen, Rechtsprobleme, die identifiziert wurden, die Frage der Höhe des Preispfades, die natürlich eine



elementare Rolle spielt, Ausgleichsmaßnahmen und natürlich am Ende das ganz Wichtige: Wird das denn eine Lenkungsfunktion entfalten? Darum werden ja die ganzen Gesetze und Maßnahmen gerade vorgelegt, weil es lenken soll. Darüber werden wir uns heute austauschen.

Ich muss jetzt erst nochmal ein paar formale Anmerkungen machen, falls wir auch neue Gäste auf der Tribüne oben haben. Zum Beispiel, dass das Fotografieren, Filmen und Mitschnitte nicht erlaubt ist, sondern der akkreditierten Presse und Personen mit besonderer Erlaubnis vorbehalten bleibt, dass der Caterer aus Brandschutzgründen vor dem Saal steht und ich weise Sie darauf hin, dass die Sitzung live im Parlamentsfernsehen auf Kanal 2 und im Internet im Web-TV übertragen wird. Das Video der Veranstaltung wird später auf der Internetseite des Umweltausschusses verlinkt und kann dort bei Bedarf nochmals angesehen werden. Stellungnahmen, Statements, Diskussionen und PowerPoint-Präsentationen sind somit über das Internet zugänglich.

Wir machen üblicherweise ein Wortprotokoll dieser Sitzung. Ich muss fragen, ob es dazu Widerspruch gibt? Das sehe ich nicht. Dann haben wir das so beschlossen und werden das so tun.

Jetzt für die Sachverständigen die Information, wie diese Sitzung abläuft. Wir haben 90 Minuten zur Verfügung. Sie haben erstmal alle nacheinander die Möglichkeit für ein dreiminütiges Eingangsstatement. Das ist sehr kurz, das ist mir wohl bewusst, aber vielleicht tröstet es Sie, dass es vielfach unser Los ist, wenn wir im Plenum reden, dass wir auch in drei Minuten hinkommen müssen und meistens nicht im Anschluss noch die Möglichkeit zum Austausch haben, die Sie ja dann haben. Denn nach diesen Eingangsstatements geht es dann in die Frage-Antwort-Runde, wo Sie von den Abgeordneten befragt werden, die jeweils fünf Minuten für Frage plus Antwort zur Verfügung haben. Das heißt, je kürzer der oder die Abgeordnete fragt, umso mehr Zeit haben Sie zum Antworten. Das ist also so ein bisschen ein Wechselspiel. Wir werden zwei Runden, denke ich, hinbekommen, wenn wir uns alle ein bisschen an die vorgegebenen Zeiten halten, dann klappt das ganz genau. Und damit das jetzt auch am Anfang gleich gut funktioniert, gebe ich auch gleich das Wort zum ersten Statement an Sie, Herr Lösch. Bitteschön.

Holger Lösch (BDI): Vielen Dank, Frau Vorsitzende, meine sehr geehrten Damen und Herren, herzlichen Dank für die Gelegenheit, heute für den BDI zu diesem Gesetzentwurf Stellung zu nehmen. Wir alle wissen, dass erfolgreicher Klimaschutz in erster Linie eine Frage von Alternativen für Menschen, Unternehmen und Staaten ist, die nach unserer Kenntnis – und ich denke, das ist unbestritten – enorme Billioneninvestitionen, zusätzliche Billioneninvestitionen erfordern, die sich zum großen Teil heute noch nicht rechnen. Diese Investitionen, effizient und möglichst wirksam anzureizen, ist für mich die Kernaufgabe der Politik an dieser Stelle. Und was die Bundesregierung hier vorgelegt hat – die Beschlüsse des Klimakabinetts und die nun vorgelegten Gesetzentwürfe, muss man ja sagen – ist aus meiner Sicht die aktuelle Antwort der Regierung auf diese Herausforderung.

Sie gestatten die Bemerkung, dass die Bilanz etwas zwiespältig ausfällt, aber regelrecht enttäuschend ist für mich die Art des Verfahrens. Ich denke, das wird sich immer widerspiegeln – auch am heutigen Tag –, dieser Zeitdruck, mit dem hier Dinge von enormer Tragweite für das gesamte Land, und zwar nicht nur für die Industrie, durch gesetzliche Verfahren durchgepeitscht werden, und zwar ohne einen äußeren Anlass für diesen zeitlichen Druck – es sei denn, man nimmt Partei- oder Koalitionsthemen als äußeren Anlass. Das ist schon sehr enttäuschend und hinterlässt für mich auch einen echten Schatten auf diesem Vorhaben.

Wir sind grundsätzlich der Meinung, dass diese Einführung einer CO₂-Bepreisung – da haben wir uns auch vielfältig eingebracht – auch in den Sektoren außerhalb des ETS grundsätzlich richtig ist, aber es ist allen von vornherein klar gewesen, dass das ein hochkomplexes Verfahren ist, das sich enorm vielfältig darstellt – und ich denke, es hätte einfach wesentlich mehr Akribie und wesentlich mehr Aufmerksamkeit insgesamt auch erfordert. Der hohen Komplexität wird dieser Entwurf aus unserer Sicht nicht gerecht.

Drei Themen sind aus Sicht der Industrie besonders gravierend – die müssen wir dringend auch klären. Die haben wir an vielen Stellen auch schon adressiert, auch gegenüber der Bundesregierung. Zum einen eine saubere Abgrenzung der EU-ETS-Anlagen. Wir befinden uns hier mit ei-



nem nationalen System auf dem Terrain einer europäischen Regelung. Der Entwurf sieht eine solche Abgrenzung vor. Es geht darum, dass es keine Doppelbelastungen oder Doppelerfassungen gibt bei Anlagen, die heute schon im EU-ETS verankert sind. Die Umsetzung ist allerdings vage. Wir haben hierzu – wie andere auch – konkrete, zum Teil fast gleichlautende Vorschläge gemacht. Ich denke, dass dieses Thema nicht nur in der vagen Ankündigung von Verordnungen oder Ermächtigungen auch stattfinden kann; dazu ist es viel zu komplex. Es geht hier um hohe Millionenbeträge, die möglicherweise den Unternehmen ex ante weggenommen werden von ihrer Liquidität, die dann in einem komplizierten bürokratischen Verfahren anschließend im Jahr darauf wieder zurückgeführt werden müssten. Andersrum ist es nicht weniger kompliziert. Es wird auf jeden Fall ein bürokratischer Aufwand. Aber das Mindeste, was wir fordern, ist, dass hier ex ante Unternehmen, die im EU-ETS sind, eben ausgenommen werden.

Das zweite, wir haben jetzt plötzlich Industrieanlagen–

Vorsitzende: Herr Lösch, die drei Minuten sind tatsächlich so kurz, wie sie sich anfühlen. Ein bisschen kürzen jetzt vielleicht...

Holger Lösch (BDI): Die Non-ETS-Anlagen, die jetzt plötzlich mit einer nationalen Belastung konfrontiert werden – davon war im Vorhinein nie die Rede. Hier müssen wir sehr genau aufpassen, dass diese kleinen und mittelständischen Unternehmen nicht mit Lasten überzogen werden, die ihnen die Wettbewerbsfähigkeit nehmen. Ich kann dazu nachher auch ein paar Zahlen nennen.

Der letzte Punkt ist: Das Thema Wasserstoff, synthetische Kraftstoffe, jede Form von PtX muss auch in diesem Gesetzentwurf sinnvoll freigestellt werden, weil wir sonst nie eine Technologieentwicklung an dieser Stelle erleben werden. Das heißt, ein E10-Kraftstoff darf dann eben nur zu 90 Prozent in diese Regelung mit hineingenommen werden. Wir müssen das auch streng entlang der CO₂-Gehalte machen, sonst werden wir nie Anreize schaffen, um die notwendigen flüssigen und gasförmigen Brennstoffe, die nicht CO₂ emittieren, in den Markt zu bringen.

Kurz und gut: Hier hätte mehr Befassung echt notgetan und wir würden die im Nachhinein jetzt auch wirklich nochmal einfordern.

Vorsitzende: Ich habe vorhin nicht darauf hingewiesen, dass da oben eine Uhr läuft. Sie haben zwar ein paar Mal hinaufgeschaut, Herr Lösch. Ziel ist natürlich, nicht in den roten Bereich zu geraten, grün ist immer gut, möglichst im grünen Bereich bleiben. Herr Reitz, ihr Statement bitte.

Peter Reitz (EEX AG/ECC AG): Ich gebe mir Mühe. Erstmal vielen Dank auch für die Gelegenheit, hier sprechen zu können. Vielleicht kurz zur Rolle der EEX im Emissionshandel: Wir sind inzwischen eine weltweit tätige Börse. Wir sind weltweit die größte Strombörse der Welt. Wir sind die Nummer Zwei weltweit im Emissionshandel und auch die Nummer Drei im Gashandel. Wir sind seit 2005 im Emissionsmarkt tätig. Das heißt, wir haben jetzt 15 Jahre Erfahrung aus dem europäischen Handel und seit 2010 organisieren wir die Auktionen für inzwischen 30 europäische Staaten und haben damit allein im letzten Jahr über 14 Milliarden Euro eingenommen für diese Staaten – allein für die Bundesrepublik Deutschland waren das 2,5 Milliarden Euro, die alle dann in den Energie- und Klimafonds geflossen sind.

Wir haben natürlich die Debatte in den letzten Monaten um die Ausweitung des CO₂-Handels und der CO₂-Bepreisung intensiv verfolgt und uns da auch für den Emissionshandel stark gemacht. Der Emissionshandel ist ein Mengensystem. Das bedeutet, dass wenn man sich ein Reduktionsziel setzt, es sozusagen per Definition erfüllt wird und zwar zum günstigsten möglichen Preis. Die Preisfindung wird dabei grundsätzlich dem Markt überlassen, das heißt, volkswirtschaftlich geschieht das Erreichen dieses Ziels zu den geringstmöglichen Kosten. Deshalb halten wir die Entscheidung, einen nationalen Emissionshandel für die Sektoren Wärme und Verkehr einzuführen, für richtig.

Wir haben allerdings auch einige Kritikpunkte an dem Gesetzentwurf. Wir halten insbesondere die Einführungsphase für zu lang: Fünf Jahre lang den Preis in einem Handelssystem vorzuschreiben, halten wir für schwierig. Da wäre eine deutlich kürzere Phase von zum Beispiel zwei Jahren sinnvoller. Das zweite ist: Es ist ein extremer Augenmerk in der ganzen Diskussion um die Höhe des



Preises. Und auch da muss man sagen: Das ist eigentlich entgegen dem Sinn eines Handels, denn dort wird der Preis festgestellt und damit die sinnvollste Eignung der Ressourcen und Zuweisung der Ressourcen vorgenommen. Das bedeutet, dass auch das ein Grund ist, diese Einführungsphase zu verkürzen, weil dann, wenn wir über die Preisfestlegung dazu kommen, dass die Ziele nicht eingehalten werden, dann müssen wir die im Ausland nachkaufen und da ist nicht klar, zu welchem Preis – der kann auch deutlich höher sein als der Preis, den wir festgelegt haben.

Und drittens: Wir brauchen eine Entlastung beim Strompreis, damit wir von einer Stromwende hin zu einer Energiewende kommen. Da hätte man hier die Möglichkeit, durchaus – insbesondere beim Thema Strom, Absenkung der Stromsteuer – mehr zu machen, um dann Strom, auch grünen Strom, wettbewerbsfähiger zu machen in allen Sektoren.

Vorsitzende: Dankeschön. Und das dritte Statement kommt von Herrn Professor Küchen, bitte.

Prof. Dr. Christian Küchen (MWV): Auch von mir vielen Dank für die Einladung, sehr geehrte Damen und Herren. Zum Eingang die Bemerkung, dass die Mineralölwirtschaft ausdrücklich die Einführung einer CO₂-Bepreisung unterstützt. Mit Blick auf die Lenkungswirkung, die Sie ja auch als Frage am Anfang thematisiert haben, wird aus unserer Sicht in der Diskussion viel zu häufig nur die Lenkungswirkung mit Blick auf den Verbraucher adressiert und nicht auf die Angebotsseite. Denn am Ende schauen wir uns natürlich an: Kann ein solches Instrument oder ein anderes Instrument dazu beitragen, dass statt fossiler Ressourcen erneuerbare angeboten werden? Und das ist mit den Preisen, die im Gespräch sind, aber auch mit perspektivisch anderen Preisen wahrscheinlich nicht möglich. Hier wird man Preise brauchen: 200, 300 Euro die Tonne und mehr. Und das wird nur gehen – und das ist auch ganz klar unsere Position und unser Vorschlag –, wenn man zeitgleich auch die Energiesteuer anpackt und die Energiesteuer – insbesondere bei Kraftstoffen – zu einer CO₂-Bepreisung, einem CO₂-Preis umbaut. Dann könnte man im Benzin sofort heute 300 Euro die Tonne CO₂ erreichen als Preis, ohne die Verbraucher maßgeblich, deutlich, signifikant mehr zu belasten.

Ohne eine solche Ausgestaltung wird man die Angebotsseite nicht adressieren und es wird große Schwierigkeiten geben, die Ziele zu erreichen. Denn selbst wenn es gelingt, die Verbraucher zu zehn Millionen E-Fahrzeugen zu bewegen durch entsprechende Preisgestaltung – haben die Analysen in der MPM (Metra-Potenzial-Methode) ergeben, dass man 15, 20 Prozent erneuerbarer Kraftstoffe braucht, die mit diesem Preis nicht angereizt werden können.

Wichtig ist für uns im Gesetzesvorhaben: Es muss viel deutlicher werden, dass es bei der Definition der Brennstoffemission um die Verbrennung von fossilen Brennstoffen geht – das ist aus meiner Sicht einfach nicht klar und in der Begründung steht es nicht drin – oder, um der Praxis Rechnung zu tragen: Dem fossilen Anteil in Brennstoffgemischen. Denn wir werden Brennstoffgemische haben, Kraftstoffgemische – dass sehr klar wird, dass die erneuerbaren Anteile nicht zu bepreisen sind.

Perspektivisch werden wir immer mehr Treibhausgas-minderungsmaßnahmen durch erneuerbare Technologien auch im Raffinerieprozess sehen. Hier ist es aus unserer Sicht wichtig, dass die Treibhausgas-minderungen, die da ermittelt werden im Rahmen der Treibhausgas-minderungsquoten, angerechnet werden können, denn sonst haben wir eine Doppelbepreisung, die auch nicht sinnvoll ist – eine Quotenverpflichtungsmaßnahme. Also hier müssen wir im Sinne der Entbürokratisierung besser werden.

Und dann gibt es noch einige technische Hinweise, die die Administrierbarkeit im Rahmen des Steuerrechts betreffen. Zu dem könnte ich später noch Stellung nehmen oder in Form der schriftlichen Stellungnahme.

Vorsitzende: Dankeschön. Herr Wübbels, Sie haben das Wort.

Michael Wübbels (VKU): Auch meinerseits vielen Dank für die Einladung im Namen des VKU. Wir vertreten die 900 Stadtwerke, aber darüber hinaus noch Kommunale Wasser-/Abwasserwirtschaft und Abfallwirtschaft und verstehen uns natürlich als entsprechend öffentliche Ver- und Entsorgungswirtschaft – als Unternehmen, die sich schon auch der Einlösung der Klimaschutzziele verpflichtet sehen und sie deshalb auch insgesamt unterstützen. Insofern haben wir Erfahrung mit



dem Emissionshandel seit 2005 und haben es zunächst einmal grundsätzlich begrüßt, dass seitens der Bundesregierung – auch vor dem Hintergrund, dass die Klimaschutzziele zwar 2020 von der Energiewirtschaft voraussichtlich eingelöst werden können, während im Gebäude- und Verkehrssektor doch hier nochmal ein entsprechendes großes Delta vorhanden ist – zu prüfen ist, inwieweit man diese beide Sektoren eben in ein CO₂-Bepreisungssystem hineinnimmt.

Was ein bisschen verwundert hat, war: Der jetzt entwickelte Mix zunächst aus einem Preissystem und einem später eingeführten Mengensteuerungssystem. Herr Reitz hat ja darauf hingewiesen, dass gerade auch vor dem Hintergrund der Erfahrung im ETS-Sektor ein Mengensystem durchaus marktsteuernde Wirkung haben kann, auch wenn es eine gewisse Weile dauert. Sie haben uns zumindest dies vor Augen geführt, dass die Positionierung, die Motivation des Gesetzgebers zunächst einmal für die ersten Jahre eine gewisse Planbarkeit mit festen Preisen vorzunehmen, zumindest für die betroffenen Verbraucher, aber auch für die entsprechenden Industriezweige, sehr hilfreich ist.

Gleichwohl stellt sich natürlich die Frage, ob es eine entsprechende Lenkungswirkung gibt. Und wenn man sich hier anschaut, dass mit zehn Euro angefangen wird und dann ein gestuftes Verfahren bis zu 35 Euro kommt, so hätten wir uns eher vorstellen können, dass man mit einem höheren Preis eingestiegen wäre, um eben halt eine tatsächliche Lenkungswirkung auch einlösen zu können; das heißt also, irgendwo in der Größenordnung des jetzt bestehenden Emissionshandels durchaus hätte beginnen können.

Warum haben wir Sorge, dass die Lenkungswirkung nicht entfaltet wird? Sie wissen: Strom ist sehr teuer – es ist der am höchsten belastete Energieträger aus dem Bereich, ungefähr 195 Euro pro Tonne CO₂ –, während es für die anderen Energieträger – wenn man beispielsweise an Benzin, Heizöl oder Diesel denkt – deutlich geringere Belastungen gibt. Und hier stellt sich dann natürlich die Frage: Besteht auch mit dem Gesetz die Absicht, hier eine entsprechende Nutzung, zum Beispiel von erneuerbarem Strom in den anderen Sektoren – also sprich: im Gebäudesektor, im Verkehrssektor – zu ermöglichen? Dafür auch die ent-

sprechenden Anreize zu schaffen? Nach gegenwärtiger Situation und bei den gegenwärtigen Strompreisen gibt es keine entsprechenden Anreize. Strom ist einfach nicht wettbewerbsfähig, um eben in den anderen Sektoren genutzt zu werden, sodass hier auch sämtliche Technologien in diesem Kontext, die es gibt – ob man Power-to-X, Wärmepumpen und Ähnliches sich vor Augen führt – kaum eine Chance haben, zumindest in den nächsten Jahren, in den Bereichen von Verkehr und Gebäude eine stärkere Rolle zu spielen. Insofern wäre die Überlegung oder die Empfehlung, nochmal zu überprüfen, ob man gerade in der Einstiegsphase die Festpreise doch nochmal auf ein etwas höheres Niveau ansetzen würde. Vielen Dank.

Vorsitzende: Dankeschön. Und Ihr Statement, Dr. Bartels, bitte.

Dr. Ralf Bartels (IG BCE): Vielen Dank, Frau Vorsitzende. Vorab muss ich den Prozess der Gesetzgebung scharf kritisieren. Derart kurze Fristen wie jetzt wieder beim BEHG entziehen der Funktion einer Verbändeanhörung im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Grundlage.

Zur Sache: Die Bepreisung von Treibhausgasen ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Auch insofern begrüßen wir das Klimapaket und das BEHG. Wo ich im Folgenden Kritik übe, geht es nicht um das „Ob“, sondern um eine Optimierung des „Wie“. Der häufig unbestimmten CO₂-Minderungswirkung steht mit Einführung dieser CO₂-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme eine konkrete Belastung aller Haushalte und Unternehmen gegenüber. Klimafreundliche Verhaltensalternativen–

Vorsitzende: Ganz kleinen Moment. Entschuldigung. Ich muss mal bitten, die Nebengespräche ein bisschen zu unterbinden. Ich finde das respektlos den Experten gegenüber. Bitte! Wenn, dann ein bisschen leiser, am besten gar nicht.

Dr. Ralf Bartels (IG BCE): Klimafreundliche Verhaltensalternativen, um diese Belastungen zu vermeiden, stehen hingegen nicht allen Haushalten und Unternehmen offen. Im Verkehrssektor wird dieser Widerspruch besonders deutlich. Viele Menschen besonders im ländlichen Raum müssen ab 2021 mehr für die CO₂-Emissionen ihres Autos bezahlen, ohne auf Alternativen wie einen gut ausgebauten öffentlichen Nah- und Fernverkehr



zurückgreifen zu können. Denn mit dem Schienennetz gibt es ein Problem, das wir aus dem Stromnetz kennen: Wann kommen die neuen Strecken in den ländlichen Raum? Was wird wirklich getan, um den Ausbau zu beschleunigen? Die im Eckpunkte-Papier geplanten Investitionen von 86 Milliarden Euro bis 2030 zur Erneuerung des Schienennetzes reichen bei weitem nicht aus, um auch nur den riesigen Investitionsstau abzubauen.

Die angestrebte Integration der Nicht-EU-ETS-Sektoren in das EU-Emissionsrechtssystem birgt die Gefahr von wettbewerbsverzerrenden Belastungen und Carbon Leakage für die deutsche Industrie, auf die der Gesetzentwurf eingeht – was wir ausdrücklich begrüßen –, aber leider noch nicht ausreichend, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern. Alle EU-ETS-Anlagen in Deutschland sollten ex ante von nationaler CO₂-Bepreisung befreit sein und alle Regelungen müssen in Brüssel beihilfefest sein. Die weniger energieintensiven Industrieanlagen außerhalb des europäischen Emissionshandels werden von der kommenden nationalen CO₂-Bepreisung erstmals betroffen sein. Sie benötigen über § 11 Absatz 3 BEHG hinaus einen wirksamen Carbon-Leakage-Schutz gegenüber Wettbewerbern innerhalb und außerhalb der EU. Und die in § 11 Absatz 3 genannte finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen benötigt einen anderen und größeren Rahmen als nur das BEHG. Im industriellen Bereich kommt der Stärkung von Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren in der Tat eine herausgehobene Bedeutung zu, um vollständige industrielle Wertschöpfungsnetzwerke in Deutschland zu erhalten. Die Umsetzung von Forschung und Innovation in solche treibhausgasneutrale industrielle Produktion wird aber leider im gesamten Klimapaket weder beschrieben noch gefördert.

Vorsitzende: Dankeschön. Das nächste Statement kommt von Professor Dr. Appel, bitte.

Prof. Dr. Hans-Günter Appel: Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren, ich bedanke mich für die Einladung. Seit mehr als 40 Jahren suche ich nach Wegen, die regenerativen Energien wirtschaftlich zu nutzen, denn die Menschheit braucht nur 0,02 Prozent der Sonnenenergie, die auf die Erde auftrifft. Eine einfache Sache, die man also machen sollte. Mit Freunden und ohne Zuschüsse

haben wir Wärmepumpen, Photovoltaik, Solarthermie und Windgeneratoren erprobt. Ich durfte mit meinem physikalischen und chemischen Grundlagenwissen die Ergebnisse bewerten. Hinzu kam der gesunde Menschenverstand aller Mitwirkenden. Das Ergebnis war: Die Nutzung der regenerativen Energien ist unwirtschaftlich. Und das gilt bis heute hin.

Regenerative Energien brauchen hohe Subventionen, nämlich fünfmal so viel wie die Erzeugung von Kraftwerkstrom aus Braunkohle. Die Stützung der regenerativen Energien, also die Subventionen, belaufen sich auf mehr als 40 Milliarden Euro im Jahr bereits und steigen weiter – auch mit dem heute verhandelten Gesetz. Darin sind noch nicht enthalten die riesigen Verwaltungskosten für die Durchsetzung der Energiewende in Bund, Ländern und Gemeinden.

Mit diesem Vorspann komme ich zu dem Gesetzentwurf selbst. Ziel soll sein die Einsparung von fossilen Energien und die Hinwendung zu Ersatzenergien durch Verteuerung von fossilen Heiz- und Treibstoffen. Einsparungen beim Heizen und bei Verkehrsmitteln sind nur noch begrenzt möglich. Die Effektivität von modernen Heizungen und Motoren hatte fast die physikalische Grenze erreicht. Auch die Gebäudedämmung bringt nicht viel; sie ist fast immer unwirtschaftlich, manchmal sogar wirkungslos oder sogar gebäudeschädigend. Das Heizen und der Transport sind Grundbedürfnisse unserer Gesellschaft – wir können nicht auf sie verzichten, ohne unseren Wohlstand aufzugeben. Daher werden die Bürger zähneknirschend die höheren Heiz- und Treibstoffkosten bezahlen und auf andere Dinge verzichten. Der Kaufkraftverlust muss zwangsläufig zu einem Arbeitsabbau in der Versorgungskette führen. Wenn man für einen Arbeitsplatz einen Umsatz von 200 000 Euro ansetzt, dann gehen mit der Einführung des Gesetzes bereits 18 000 Arbeitsplätze verloren, die innerhalb von fünf Jahren dann auf 41 000 ansteigen.

Ein Hinwenden zu elektrischen Energiequellen zum Heizen und Fahren ist auch keine Lösung. Wärmepumpen-Pumpen werden propagiert mit einem Wirkungsgrad von 3 bis 4. Die Praxis zeigt im Winter jedoch nur eine Verdopplung der elektrischen Leistung der Wärmepumpen. Bei ei-



nem Strompreis von 30 Cent kostet die Kilowattstunde dann 15 Cent, mit einer Gasheizung ist sie für sechs bis sieben Cent zu haben.

Die E-Autos sind unwirtschaftlich. Das sieht man an den hohen Kaufprämien, die jetzt gerade ausgelobt werden, denn sonst würde sich absolut kein Käufer finden. Eine Minderung von Kohlenstoffdioxidemissionen wird durch E-Autos nicht erreicht, sondern nur auf die Kraftwerke verschoben. Für E-Autos müssen neue Kraftwerke mit fossilen Brennstoffen gebaut werden, weil die Aufnahmeobergrenze für regenerativen Strom bereits überschritten ist. Das ist vielleicht neu. Es ist aber der Fall.

Vorsitzende: Herr Professor Appel, bei spätestens fünf Minuten müssten Sie am Schluss sein.

Prof. Dr. Hans-Günter Appel: Das reicht mir auch. Ich gehe damit zum Fazit: Das Gesetz sollte abgelehnt werden, weil das Ziel, die CO₂-Emissionen deutlich zu verringern, nicht erreicht wird, weil Kaufkraft als Folge und Arbeitsplätze verloren gehen, weil die Industrie weiter mit Abgaben belastet wird, die die Abwanderung in kostengünstigere Länder fördert, die unproduktive staatliche Verwaltung ausgeweitet wird und weil es nicht befristet ist. Es handelt sich um eine Verbrauchssteuer auf Grundbedürfnisse, die dieses Gesetz hier unter die Leute bringt, die Mitbürger mit geringen Einkommen besonders hart trifft. Dankeschön.

Vorsitzende: Danke. Herr Müller, Sie haben – habe ich den Namen richtig gesehen? Ja.

Thorsten Müller (Stiftung Umweltenergierecht): Ja, der lässt sich leicht merken.

Vorsitzende: (amüsiert) Sehr ungewöhnlich, Entschuldigung. Sie haben das nächste Statement, bitte.

Thorsten Müller (Stiftung Umweltenergierecht): Frau Vorsitzende, vielen Dank. Meine Damen und Herren, ich möchte aus rechtswissenschaftlicher Perspektive versuchen, dieses Gesetz verfassungsrechtlich einzuordnen, denn aus unserer Sicht ist das ein wesentlicher Punkt, den man berücksichtigen sollte. Wenn wir die verfassungsrechtliche Einordnung machen, dann haben wir die abstrakten Normen des Grundgesetzes und wir haben die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts,

an denen wir uns orientieren können. Und natürlich steht es immer wieder als Möglichkeit im Raum, dass diese Rechtsprechung sich weiterentwickelt, aber das ist das einzige, woran wir uns festhalten können, um Wahrscheinlichkeiten zu bestimmen, inwieweit dieses Gesetz verfassungsrechtlich Bestand hat oder nicht. Und wenn wir uns die bisherige Rechtsprechung angucken, dann haben wir große Zweifel, ob der hier eingeschlagene Weg verfassungskonform ist. Das würde ich gerne begründen.

Das Bundesverfassungsgericht hat erst im letzten Jahr deutlich gemacht, unter welchen Voraussetzungen ein Emissionshandel verfassungskonform ist und hat eine Anleihe zur Rechtsprechung beim Wasserpfeffig genommen. Und zwar hat es eine Vorteilsabschöpfungsabgabe angenommen – das ist keine Steuer, das ist auch keine Sonderabgabe. Diese Vorteilsabschöpfungsabgabe setzt einen staatlich zugeordneten Vorteil voraus, normalerweise durch eine Verwaltungsentscheidung. Das haben wir hier nicht und da sieht das Bundesverfassungsgericht auch grundsätzlich kein Problem, solange dieser Vorteil auf eine staatliche Entscheidung zurückzuführen ist. Und da hat es eine Kette aufgemacht: Die beginnt mit einer staatlich vorgegebenen Knappheit – in diesem Fall an Zertifikaten, Emissionsrechten –; aus dieser Knappheit resultiert die Notwendigkeit für Unternehmen, darauf zu reagieren, eine Bewirtschaftungsordnung zu entwickeln; aus dieser Bewirtschaftungsordnung resultiert, dass bestimmte Unternehmen einen Vorteil haben, den andere nicht mehr haben können, weil die Knappheit es nicht zulässt, dass alle Unternehmen einen Vorteil haben. Und genau das ist der Vorteil, der dann adressiert werden kann und abgeschöpft werden kann. Das ist das Beste, was wir an Maßstab haben, und daran gemessen ist dieses Gesetz vermutlich nicht verfassungskonform. Denn wir haben keine Knappheit in diesem Gesetz. Es erweckt den Eindruck in §§ 4 und 5, dass es eine solche Knappheit geben könnte – selbst, wenn man die Flexibilitäten dazu rechnet –, aber wenn man genau guckt, dann entscheidet letztlich § 10 Absatz 1, Satz 1. Und dort heißt es, dass die nach § 4 zur Verfügung stehenden Zertifikate und der darüber hinaus gehende Bedarf in den ersten sechs Jahren zur Verfügung stehen. Das heißt, der Bedarf ist bestimmend und



nicht eine Knappheit und damit ist diese Konstruktion des Bundesverfassungsgerichts auf diesen Gesetzentwurf nicht anwendbar.

Was sind die Folgen? Das können wir auch nicht genau sagen. Das Bundesverfassungsgericht kann entweder sagen: Dieses Gesetz ist nicht mit dem Grundgesetz vereinbar – dann ist es nur für die Zukunft unwirkbar – oder es kann für nichtig erklärt werden. Das heißt von Anfang an unwirksam, mit der Folge der Rückzahlung aller bisher geleisteten Zahlungen. Das war so bei der Kernbrennstoffsteuer und dort begründet mit den von Anfang bestehenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Das war die Begründung des Bundesverfassungsgerichts, der Planungssicherheit des Haushaltsgebers hier nicht den Vorzug zu geben. Und wenn man das nimmt, dann haben wir eben nicht nur ein Klimaschutzproblem, weil das Instrument gegebenenfalls gekippt wird, sondern ein deutliches Haushaltsproblem und einen dritten Aspekt: Ein Verbraucherproblem, denn die Rückzahlung würde an die Unternehmen, die verpflichtet sind, geleistet werden – die haben aber die Mehrkosten eingepreist und an die Verbraucher längst weitergegeben – und dort besteht von den Verbrauchern kein Anspruch auf Rückzahlung. Das heißt, das verschärft nochmal diese Problemebene, weil wir eine Umverteilungssituation zusätzlich haben. Vielen Dank.

Vorsitzende: Dankeschön. Und das nächste Statement kommt von Herrn Professor Klinski, bitte.

Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR Berlin): Vielen Dank für das Wort, vielen Dank für die Einladung. Ich kann meinem Vorredner aus juristischer Sicht – und ich betrachte das hier ja auch nur aus juristischer Sicht – nur beipflichten. Sie kennen alle sicherlich den bekannten Spruch: Zwei Juristen, drei Meinungen. Es gibt inzwischen zu diesem Konzept des Gesetzes diverse juristische Äußerungen, die veröffentlicht worden sind. Sie sind alle einer Meinung. Es gibt keine einzige, die sagt: Dieses Gesetz sei verfassungsrechtlich sicher.

Im Gegenteil: Dieses Gesetz ist verfassungsrechtlich sehr riskant. Herr Müller hat ausgeführt, woran das liegt. Die Situation ist hier eine ganz andere, als man sie sonst häufig hat, weil das Bundesverfassungsgericht 2018 bereits zum Emissionshandel eine klare Einordnung getroffen hat.

Von dieser weicht das Konzept für diese sogenannte Einführungsphase ab. So könnte man natürlich sagen: In Ordnung, vielleicht ist das Bundesverfassungsgericht an der Stelle großzügig. Und sagt mit Blick auf diese Hinführungsfunktion sei das gerade noch hinnehmbar, dass man hier eigentlich von den Formen, die vorgesehen sind, durch die Verfassung, abweicht. Aber das Problem ist, dass der Gesetzentwurf das noch nicht mal ganz sicher zum Ausdruck bringt, dass es hier um eine Hinführungsfunktion ginge, denn in § 23 Absatz 1 Satz 4 des Gesetzentwurfs ist ausdrücklich ein Vorbehalt enthalten, nach Ablauf dieser Einführungsphase vielleicht doch beim Festpreissystem zu bleiben. Also, man hat hier eine relativ ungünstige Ausgangssituation für eine etwaige Entscheidung vor dem Bundesverfassungsgericht.

Man hat auf der anderen Seite aber eine praktisch wirkungsgleiche und zugleich erheblich weniger vollzugsaufwändige Alternative, nämlich einen CO₂-Zuschlag zur Energiesteuer. Diesen Weg will man aber nicht gehen – ich mutmaße mal, weil man politisch das Wort „Steuer“ scheut. Darauf kann es aber rechtlich nicht ankommen. Das Bundesverfassungsgericht hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, dass der Gesetzgeber sich nicht einfach entscheiden kann, etwas umzutitulieren, weil er möchte, dass es nicht so wirkt, wie es ist. Es wirkt wie eine Steuer und folglich muss es grundsätzlich auch so eingeordnet werden. Also hier liegt ein ganz ernsthaftes verfassungsrechtliches Problem. Man könnte es zusammenfassen mit den Worten: Hier wird gehandelt nach dem Motto „Warum einfach, wenn es auch kompliziert und finanzverfassungsrechtlich riskant geht?“

Vorsitzende: Vielen Dank. Das letzte Statement kommt von Frau Dr. Brigitte Knopf, bitteschön.

Dr. Brigitte Knopf (MCC): Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren, vielen Dank für die Einladung. Ich möchte aus klimawissenschaftlicher Sicht hier die Punkte machen, auf Basis des Gutachtens vom MCC und PIK, was auch im Klimakabinett vorgestellt wurde.

Drei Punkte. Der erste ist: Der Preispfad ist zu niedrig und er wird nur eine geringe Lenkungswirkung haben. Zunächst einmal ist zu begrüßen, dass es einen nationalen Einstieg in eine CO₂-Bepreisung in den Nicht-ETS-Sektoren gibt. Nach



unseren Berechnungen wäre es allerdings notwendig, im Jahr 2021 schon mit einem Preis von 50 Euro einzusteigen, der dann bis zum Jahr 2030 auf etwa 130 Euro anwachsen müsste, um die EU-Klimaschutzziele für 2030 einzuhalten – die, wenn sie gerissen werden, eben auch hohe Strafzahlungen zur Folge haben.

Der zweite Punkt ist, dass der Preispfad hier nicht weit genug in die Zukunft reicht. Jetzt kann man sagen, man hat einen Emissionshandel. Aber die Frage ist: Wie geht das mit dem Mindestpreis weiter? Gibt es einen Höchstpreis? Und hier wäre ein langfristiges Signal wichtig gewesen, auch um Planungssicherheit für Investoren herzustellen und damit eben auch Innovationen anzuregen. Es ist davon auszugehen: Um die EU-Ziele für 2030 einzuhalten, dass dann hohe Preissteigerungen ab 2026 wahrscheinlich notwendig sein müssen. Und es bleibt unklar, wie dieses ganze System in ein europäisches System überführt werden kann – was ja das erklärte Ziel auch der Bundesregierung ist und das bleibt offen.

Dritter Punkt ist, dass die Verteilungswirkung des CO₂-Preises vor allen Dingen bei steigenden Preisen nicht sozial abgefedert ist. Ich denke, dass ist auch nochmal ein kritischer Punkt. Es ist so, dass die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung ja vollständig in den Energie- und Klimafonds gehen und für Maßnahmen aufgewendet werden. Und die Ausgleichsmaßnahmen für Bürgerinnen und Bürger sind hier nicht Gegenstand dieses Gesetzes, sondern anderer Gesetze und der Ausgleich ist im Rahmen des 54-Milliarden-Paketes adressiert. Wenn man sich jetzt aber mal genauer anguckt, wie diese 54 Milliarden sich zusammensetzen, dann sieht man, dass nur ein ganz geringer Teil für direkte Ausgleichsmaßnahmen aufgewendet wird – etwa 7,7 Milliarden von diesen 54 Milliarden; das sind etwa 14 Prozent. Wir haben ausgerechnet, was das denn jetzt konkret für die Bürgerinnen und Bürger bedeutet – der CO₂-Preis plus die Entlastungsmaßnahmen. Und da kann man sehen, dass vor allen Dingen die Mittelschicht den höchsten Anteil zu tragen hat – prozentual –, die wird am stärksten belastet. Die ärmeren Haushalte, da gibt es ein paar Ausgleichsmaßnahmen, aber die Mittelschicht zahlt prozentual mehr als die reichen Haushalte. Und diese Schieflage verschärft sich natürlich nach hinten raus bei steigenden Preisen – bei zehn Euro ist das

noch nicht relevant. Es hätte hier Alternativen gegeben; man hätte zum Beispiel die EEG-Umlage stärker absenken können – das hätte einen sehr progressiven Effekt gehabt, gerade für die unteren Einkommen. Dankeschön.

Vorsitzende: Vielen Dank, auch danke nochmal an alle für die Eingangsstatements. Und damit kommen wir in die erste der hoffentlich zwei Fragerunden und es beginnt Frau Dr. Weisgerber für die Union und die Frage richtet sich an Herrn Lösch.

Abg. Dr. Anja Weisgerber (CDU/CSU): Herr Lösch, Sie haben ja bereits eingeführt, dass der Emissionshandel jetzt auf Wärme und Verkehr ausgeweitet wird und dass es unter Umständen dazu kommen kann, dass Unternehmen, deren Anlagen schon dem europäischen Emissionshandel unterliegen, doppelt belastet werden. Wie kann aus Ihrer Sicht im Vorfeld eine solche Doppelbelastung ohne großen Bürokratieaufwand vermieden werden? Welche Punkte sind aus Sicht der Wirtschaft sehr wichtig? Wenn Sie jetzt auch die Doppelbelastung monieren, dann spielen Sie auch darauf ab, dass auch die Belastung mit dem bestehenden Preispfad – am Anfang zehn Euro, aber dann sehr schnell bei 20, 30, 35 beim Preiskorridor und dann natürlich auch sehr deutlich ansteigen kann – das gehört ja auch zur Wahrheit dazu. Und da würde mich mal interessieren, wie stark denn dann diese Belastung sich auch auf die Wirtschaft negativ auswirken kann. Uns erreichen sehr viele Zuschriften von den verschiedensten Verbänden von der Wirtschaft, die dann auch sagen: Auch Carbon Leakage-Listen auf nationaler Ebene wären sehr, sehr wichtig. Am Anfang bei zehn Euro vielleicht noch nicht so stark belastend, aber dann steigt es ja doch sehr deutlich an.

Holger Lösch (BDI): Man muss zwei Dinge unterscheiden. Zum einen die Unternehmen, die heute schon im EU-ETS sind, die ja dort bereits ihre Zertifikate einbringen müssen. Wenn wir jetzt Gas, Öl und Kohle – so wie in dem Gesetzentwurf vorgesehen – auch für diese Unternehmen mit einem Aufschlag belegen oder andersrum, wenn ab 01.01.21 die Kollegen von Herrn Küchen dann ihre Preise um einen von ihnen errechneten Anteil für die neuen Zertifikate erhöhen, dann würde das quasi als Belastung zusätzlich auf diese Unternehmen, die ansonsten im EU-ETS sind, hinzukommen. Dieses würde natürlich einen enormen



Liquiditätsabfluss bilden. Zum Beispiel – wir haben mal rumgefragt –, also die deutsche Zementindustrie würde da je nach Preissteigerungen einen jährlichen Liquiditätsentzug von 60 – 230 Millionen Euro zu erwarten haben. Das ist natürlich Geld, das für andere Investitionen zunächst mal nicht zur Verfügung steht. Nun hat der Gesetzgeber gesagt, er möchte diese Doppelbelastung vermeiden und jetzt geht es ums Verfahren. Und dazu finden wir natürlich wenig Griffiges. Man könnte sagen: Die müssen es erst gar nicht zahlen. Dann muss man aber klar machen, wie ex ante festzulegen ist, dass diese Unternehmen diesen Preisaufschlag, um den es geht, nicht bezahlen müssen. Das müsste man natürlich mit der Mineralölwirtschaft auch klären. Das könnte über eine behördliche Bescheinigung gehen; bei der deutschen Emissionshandelsstelle sind diese 1860 Anlagen auch alle hinterlegt. Das würde aber trotzdem einen bürokratischen Aufwand bedeuten, weil sie nämlich nach Ablauf des Jahres dann belegen müssten, was von dem von ihnen bezogenen Gas, Öl, Kohle wiederum in die ETS-Anlagen ging und – ich sag mal salopp – womit sie die Bürogebäude geheizt haben, die natürlich nicht Teil der Emissionshandelsanlage sind. Also, es würde in jedem Fall eine Art bürokratische Aufarbeitung bedeuten.

Es gibt zwei Möglichkeiten: Entweder man entzieht die Liquidität und rechnet danach ab in einem komplizierten Verfahren oder man entzieht die Liquidität nicht und hat dann eben danach für diesen Rest eine Nachzahlung, die notwendig ist – trotzdem auch ein bürokratisches Verfahren. Im besten Fall bleibt eine bürokratische Zusatzbelastung, im schlimmsten Fall haben wir eine bürokratische Zusatzbelastung und erhebliche Liquiditätsabflüsse.

Und der zweite Punkt: Das sind die Unternehmen, die heute eben nicht im Emissionshandel sind – aus gutem Grund hat man die damals rausgelassen. Die würden jetzt ja quasi gegenüber den Unternehmen, die im Emissionshandel sind, also in ihren eigenen Sektoren, zusätzlich belastet werden. Die haben aktuell keine Möglichkeiten, sofort auf Alternativen umzusteigen. Und hier sehen wir halt wirklich Beispiele, wo die zusätzliche Belastung aus diesem Aufschlag auf Gas, Öl oder Kohle tatsächlich die übliche, gängige Umsatzrendite

dieser Branchen – da reden wir über Gießer, da reden wir über Keramik, da reden wir über Metallverarbeitung, Metallweiterverarbeitung, da reden wir auch über Baustoffe teilweise; also das sind alles relativ niedrigmargige Organisationen – und das würde an der Stelle für viele dann die Frage danach stellen: Wie viele Investitionen können sie noch machen, bis hin zu einer Verlagerung, Reduktion oder einer Schließung des Unternehmens? Da gibt es tatsächlich gerade in der Gießerei eine Menge Beispiele, wo das deutlich über die relativ niedrige Umsatzrendite, die man dort üblicherweise hat, hinausgeht. Und ich glaube: Hier muss man diesen Unternehmen Fairness angedeihen lassen und ihnen auch ein Carbon Leakage geben.

Abg. **Klaus Mindrup** (SPD): Da es möglich ist, auch zwei Sachverständige nach unserer Ordnung zu befragen, würde ich eine Frage an Herrn Wübbels und an Herrn Dr. Bartels gemeinsam stellen und dann jeweils eine getrennt.

Herr Wübbels und Herr Dr. Bartels, der EU-Emissionshandel ist ja im Jahr 2005 eingeführt worden, richtig wirksame Preissignale haben wir erst im Jahr 2017 gesehen. Jetzt wollen wir einen nationalen Emissionshandel einführen. Wie sehen Sie vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit dem EU-Emissionshandel die Fristen, die wir uns jetzt gegeben haben?

Dann die Frage an Herrn Wübbels: Sie haben eben betont, dass die Sektorenkoppelung wichtig ist – Gebäude und Verkehr. Welche Abgaben müssen aus Ihrer Sicht angefasst werden, damit wir da erfolgreich sind und wie sehen Sie die Stromverbrauchsszenarien in Deutschland vor diesem Hintergrund?

Und an Herrn Dr. Bartels: Es wurde ja auch als Alternative die Ausdehnung des EU-Emissionshandels auf die Sektoren Verkehr und Gebäude diskutiert. Welche Auswirkungen hätte das auf Ihre Branche, auf die energieintensive Industrie, wenn man das hier machen würde? Was wir hier ja nicht tun.

Michael Wübbels (VKU): Zur ersten Frage: Zunächst ja, es ist richtig: 2005 ist der Emissionshandel eingeführt worden. Und man muss sich natürlich vor Augen führen, dass zu diesem Zeitpunkt noch keine Erfahrung in Deutschland überhaupt mit einem Emissionshandel bestanden hat, sodass



vorlaufend gute zwei, zweieinhalb Jahre damit verbracht wurden, in Verhandlungen mit dem Wirtschaftsministerium, dem federführenden Umweltministerium und ähnlichen, die entsprechende Ausgestaltung des Emissionshandels zu diskutieren, den gesamten organisatorischen und administrativen Aufwand zu klären.

Dann hatten wir weiterhin aber auch nochmal zwischen 2005 und 2007 eine Pilotphase, in der im Grunde genommen geklärt wurde: Welche Nachsteuerungsbedarfe gibt es eigentlich in diesem Kontext? Und das hat ja dazu geführt, dass gerade für die erste, dann scharf geschaltete Emissionshandelsperiode ab 2007, nochmal eine ganze Reihe von Veränderungen vorgenommen wurden – unter anderem, weil man auch zu dem Ergebnis gekommen ist, dass es eine auch zu hohe Ausgabe von Zertifikaten gegeben hat. Insofern ist nachvollziehbar, dass der Gesetzgeber sagt: Ja, wir brauchen hier einen Vorlauf für alle. Es ist klar, man muss natürlich auch einen entsprechenden – auch wenn man schon die Erfahrung mit dem Emissionshandel in der Energiewirtschaft, in der Industrie hat – Vorlauf organisieren. Das ist ja auch im Gesetzentwurf selber angelegt.

Es soll noch eine Vielzahl von Klärungsbedarfen erfolgen. Allerdings kommen dann auch solche Punkte, wie Herr Lösch sie gerade angesprochen hat, auf den Plan: Inwieweit vermeidet man eigentlich Doppelbelastungen gerade für Unternehmen, die sich schon im Emissionshandel befinden? Oder – kuriose Situation im Stadtwerkebereich: Wir haben Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen jenseits von 20 Megawatt – die sind im Emissionshandel und müssen sich da natürlich an dem entsprechenden Preis orientieren; wir haben Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen – die sind in der De-minimis-Regelung, also nicht im Emissionshandel und würden jetzt einbezogen in den nationalen Emissionshandel. Da kann es auf einmal zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen diesen Bereichen kommen – je nachdem, welche Höhe die Preise dann entsprechend haben.

Die zweite Frage gleich mitbeantworten oder versuchen, mit zu beantworten? Wir waren auch ein bisschen überrascht über das Stromszenario, das es im Klimapaket gegeben hat. 590 Terawatt – ich weiß gar nicht, welchen Sachverständigen oder bzw. Experten es gibt, der davon ausgeht, dass wir

im Jahr 2030 nur 590 Terawattstunden Stromverbrauch haben werden. Alle Akteure gehen davon aus, dass vor dem Hintergrund der Weiterentwicklung nicht nur im Bereich der Elektromobilität, Wärmepumpen und ähnlichem ein deutlich höherer Anteil von Strom benötigt werden wird, um zum Beispiel gerade auch Sektorenkopplung entwickeln zu können – mal losgelöst von der Anreizwirkung, die aus dem jetzigen System noch nicht gegeben ist. Und insofern haben wir ein großes Interesse daran, genau in den Bereichen Gebäude, im Verkehrssektor, mitzuhelfen, dass dort nicht nur erneuerbarer Strom, sondern natürlich später dann auch Biogas und ähnliches zum Einsatz kommen kann, um eben fossile Energieträger ablösen zu können.

Dr. Ralf Bartels (IG BCE): Zur ersten Frage kann ich mich nach Herrn Wübbels kurz fassen. Der europäische Emissionshandel hat von Anfang an sein Mengenziel, sein Treibhausgasminderungsziel zuverlässig erreicht – wenn auch zu geringeren Preisen als erwartet. Der nationale Emissionshandel startet zwar mit einem Festpreis – also einem Preisziel, das er qua Definition zuverlässig erreichen wird –, aber bis wann er welche Menge Treibhausgase reduzieren wird – diese Lenkungswirkung ist offen; da können vier bis sechs Jahre angemessen sein.

Wenn allerdings – zweite Frage – gleich der Transport- und Gebäudesektor in den europäischen Emissionshandel 1:1 übernommen worden wäre – so sinnvoll das als theoretisches Fernziel bleibt –, aber das gleich zu tun, wäre katastrophal geworden. Zum jetzigen Zeitpunkt war von einer Integration der Sektoren Gebäude und Verkehr in den EU-ETS dringend abzusehen, um in der Tat Strukturbrüche zu vermeiden. Nur durch eine Trennung kann die frühzeitige Mobilisierung von klimafreundlichen Investitionen in allen Sektoren gleichzeitig erreicht werden. Solange die Voraussetzungen in den einzelnen Sektoren hinsichtlich der Vermeidungskosten, hinsichtlich der Preissensitivitäten, hinsichtlich der verfügbaren Technologieoptionen so sehr verschieden sind, wie sie sind, kann auch bei einer CO₂-Bepreisung nur ein sektorspezifischer Ansatz verfolgt werden.

Abg. Marc Bernhard (AfD): Herr Professor Appel, nach unseren Berechnungen steigen durch das Brennstoffemissionshandelsgesetz die staatlichen Abgaben für das Heizen mit Heizöl und Erdgas



um bis zu 66 Prozent und für Benzin um mehr als zehn Prozent. Und betrachtet man dann noch die längerfristigen Auswirkungen des Klimapakets an sich, verdoppeln sich die Heizkosten sogar, weil die Bürger ja dazu gedrängt werden, zukünftig mit Strom – in den Umweg von Wärmepumpen beispielsweise – zu heizen.

Meine erste Frage ist: Können Sie diese Steigerungen der staatlichen Belastungen bestätigen? Die zweite Frage wäre: Es wird ja jede Menge Geld dann über die CO₂-Steuer – die es ja mehr oder weniger ist – eingenommen und da sind auch verschiedene Maßnahmen vorgesehen. Sind diese Maßnahmen volkswirtschaftlich sinnvoll? Und vor allem: Steht das angestrebte Ergebnis und die massive Belastung der Bevölkerung auf der anderen Seite in einem vernünftigen Verhältnis?

Prof. Dr. Hans-Günter Appel: Zunächst zur ersten Frage. Ich kann also voll Ihre Rechnung bestätigen. Die staatlichen Kosten steigen deutlich an und führen dazu, dass vor allen Dingen die einkommensschwache Bevölkerung größere Probleme hat. Die Einnahmen aus der Bepreisung werden nicht sinnvoll ausgegeben. Vorgesehen sind soziale Hilfen – weitgehend –, aber keinerlei Maßnahmen zur Erhöhung der Produktivität in der Industrie. Genau das Gegenteil ist der Fall. Die Industrie braucht preiswerte Energie, um die Produktivität zu erhöhen. Drittens: Steht das Verhältnis mit der Bevölkerung in einem vernünftigen Verhältnis. Nein! Das Ergebnis dieser Maßnahmen ist – wie ich schon ausgeführt habe –, dass es zu einer Verminderung der Kaufkraft und damit zum Abbau von Arbeitsplätzen kommt. Das gilt aber auch dann nochmals für die Industrie, die auch entsprechend höher belastet wird mit drei bis acht Milliarden Euro pro Jahr und die verstärkt abwandern wird. Damit gehen weitere Arbeitsplätze verloren. Wir müssen uns alle fragen: Wollen wir das?

Abg. Dr. Lukas Köhler (FDP): Es ist ja durchaus interessant, festzustellen oder zu sehen, dass bisher festgestellt wurde, dass niemand so richtig glücklich mit dem Gesetz ist. Maximal, dass überhaupt etwas passiert ist und dass es sozial ungerecht ist, aber keinen Klimateffekt hat. Was mich aber vor allen Dingen interessiert, ist nochmal die Frage der rechtlichen Ausgestaltung – und dazu hätte ich drei Fragen. Zum einen vielleicht mal vorab: Würden Sie nach dieser Anhörung, Herr

Müller, festhalten können, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken zumindest mal der Bundesregierung jetzt mitgeteilt sind – die ja mit im Raum sitzt und dann hoffentlich nachher weiß, dass es die gibt. Das würde mich interessieren.

Die zweite Frage wäre: Sie hatten die Nichtigkeit angesprochen und dass es die zwei Wege gäbe, dass es entweder nicht verfassungsrechtlich wäre oder dass es sogar für nichtig erklärt werden wird. Das würde mich nochmal näher interessieren – ich bin kein Jurist. Vielleicht können Sie nochmal erklären, wie diese beiden Wege funktionieren würden und das auch nochmal klarstellen, inwiefern das funktioniert. Und dann hatten Sie ganz kurz, nur leider am Rand, darüber gesprochen: Wer erhält das Geld – am Ende? Das würde mich nochmal interessieren. Wenn Sie da ausführen könnten, nochmal sagen könnten: Wer bekommt das Geld und wäre das aus Ihrer Sicht gerecht?

Und die dritte Frage: Sie hatten das Verhältnis von § 4 und § 5 zu § 10 angesprochen. Die Bundesregierung sagt ja: Wir haben ein Mengenziel über das Effort Sharing – also über die Lastenteilung auf europäischer Ebene, auf die wir das übertragen. Aus Ihrer Ausführung habe ich jetzt entnommen, dass das trotzdem kein funktionierendes Mengenziel ist. Vielleicht könnten Sie das nochmal beantworten.

Thorsten Müller (Stiftung Umweltenergierecht): Die Bundesregierung kennt die Bedenken auch schon vor dieser Sitzung. Man muss sie nicht teilen, aber sie sind bekannt. Die Frage des unterschiedlichen Rechtsfolgenausspruchs des Bundesverfassungsgerichts: Das Bundesverfassungsgericht muss sich immer entscheiden bei jedem Gesetz, ob es jetzt nur die Verfassungswidrigkeit feststellt, um mit Rücksicht auf die Kontinuität davon absieht, diese Wirkung von Anfang an gelten zu lassen und nur für die Zukunft eine Änderung verlangt – oder die Folgen der Verfassungswidrigkeit so gravierend sind, dass man auch für die Vergangenheit das ändern muss. Diese Frage stellt sich immer und man kann es nicht sicher prognostizieren. Das Bundesverfassungsgericht wägt bei solchen finanzrelevanten Entscheidungen immer zwischen der Planbarkeit und Periodizität des Haushalts auf der einen Seite ab – das ist abgeschlossen – und den Eingriffen auf der anderen Seite. Und wir können hier nur mutmaßen, wie es



ausgeht. Und wie ich schon sagte, in der Kernbrennelemente-Steuerentscheidung hat das Bundesverfassungsgericht gesagt: Ja, wir greifen ein – es ging ja da auch um ein hohen Millionenbetrag, der zurück gezahlt werden musste –, weil von Anfang an starke Bedenken geäußert worden sind an der Verfassungsmäßigkeit. Die Übertragbarkeit dieses Ausspruchs halte ich hier jedenfalls für gut möglich.

Ob das gerecht ist? Gerechtigkeit ist eine schwierige Frage für Juristen. Im Endeffekt entsteht eine große Umverteilungssituation, weil Unternehmen, die die Kosten weitergeben konnten, am Ende des Tages Geld bekommen, für das sie nichts geleistet haben. Das soll jeder selbst bewerten, inwieweit er das unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten einordnet.

Frage zu der Knappheit: Es kommt nicht auf irgendeine Knappheit an, verfassungsrechtlich –, sondern auf eine Knappheit, die verhaltenlenkend bei den Unternehmen ist. Das ist das Entscheidende. Diese Bewirtschaftungsordnung muss bei den Unternehmen dazu führen – so sagt das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich –, dass effizientes Handeln der Unternehmen die Folge daraus ist. Und ein solches effizientes Handeln haben wir nicht, wenn der Staat handelt. Und das ist das, was in den §§ 4 und 5 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist. Wenn die nach § 4 zur Verfügung stehenden Zertifikate nicht ausreichen sollten, dann gibt es keine Knappheit bei den Unternehmen, sondern der Staat nutzt die europarechtlich ohnehin ohne § 5 bestehenden Möglichkeiten, zu denen er ohnehin verpflichtet ist, sie zu nutzen – europarechtlich verpflichtet ist – und erhöht das Mengenvolumen, was für die Unternehmen zur Verfügung steht. Also, die Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts, zu sagen: Die Knappheit muss spürbar sein für die Unternehmen, damit sie ihr Verhalten daran ausrichten, ist in diesem Fall gerade nicht gegeben. Das heißt, selbst wenn wir § 10 wegdenken – mit der Formulierung: Es werden die Zertifikate nach § 4 und der darüber hinaus gehende Bedarf verkauft – und nur § 4 und 5 hinstellen würden und sagen würden: Das, was europarechtlich an Flexibilität möglich ist, schöpfen wir vollständig aus, dann könnte allenfalls ganz am Ende, wenn alles ausgeschöpft ist und nichts mehr verfügbar ist,

eine Knappheit eintreten. Und dann sagt der Gesetzentwurf nicht einmal, was dann passiert – ob dann der Verkauf beendet ist, weil nichts mehr zur Verfügung steht, wie auf dem Sekundärmarkt die Preisbildung stattfinden soll; es ist nicht vorgesehen in diesem Gesetzesentwurf – was ein weiteres Indiz dafür ist, dass keine Knappheit gewollt ist.

Abg. **Lorenz Gösta Beutin** (DIE LINKE.): Als Linke stellen wir uns schon die Frage, wie es sein kann, dass die Bundesregierung tatsächlich hier einen Gesetzesentwurf vorlegt, wo Ihnen alle Experten sagen: Es ist sozial ungerecht, es ist unwirksam, leistet nicht das, was es einsparen soll – die CO₂-Einsparung – und möglicherweise ist es eben halt auch verfassungsrechtlich überhaupt nicht haltbar. Und das ist ja sehr klar auch dargelegt. Und zudem leistet es möglicherweise sogar Fehlanreize durch die Erhöhung der PendlerInnen-Pauschale. Das ist für uns eigentlich vollkommen unverständlich. Vor diesem Hintergrund: Könnten Sie vielleicht noch einmal die Frage der Zulässigkeit beleuchten, gerade im Hinblick auf den Verkehrsbereich und den Wärmebereich? Denn vielleicht kann man da noch einige Schlaglichter setzen.

Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR Berlin): Ich denke, juristisch haben wir jetzt schon einiges weitgehend vorgeklärt – wir beide zusammen sozusagen (Blick auf Thorsten Müller).

Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit hängt mit den sozialen Auswirkungen, die hier diskutiert und für problematisch gehalten werden in einigen Beiträgen, nicht unmittelbar zusammen. Das ist eigentlich mehr eine politische Frage. Denn man muss an der Stelle berücksichtigen, dass die finanziellen Auswirkungen auf Haushalte und Unternehmen am Anfang sehr klein sind. Sie wachsen dann an. Sie werden irgendwann mal – vielleicht – groß sein. Dann könnte man darüber nachdenken, aber letzten Endes sehe ich nicht, dass die finanziellen Belastungen ein Ausmaß hätten, was die verfassungsrechtliche Zulässigkeit selber infrage stellen würde. Aber man muss natürlich bei allen Fragestellungen auch immer berücksichtigen – der Gesetzgeber ist jedenfalls politisch dazu aufgerufen –, ein vernünftiges Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen herzustellen und der Nutzen ist zumindest in der Anfangsphase relativ gering.



Die verfassungsrechtliche Zulässigkeit als solche hängt aber eigentlich an ganz anderen Dingen. Sie hängt daran, dass es in Deutschland ein sehr traditionell geprägtes Steuer- und Abgabenrecht gibt. Dieses Steuer- und Abgabenrecht ist aus einem bestimmten, insbesondere dem Föderalismus verpflichteten Blickwinkel geformt worden. Da wird austariert, was die Länder kriegen sollen, was der Bund kriegen soll. Daraus folgert das Bundesverfassungsgericht eine Strenge dieses Abgabenrechts. Und das Abgabenrecht ist also deshalb nicht dazu da – grundsätzlich –, umweltpolitische Lenkungswirkungen oder Lenkungsinstrumente zu konstruieren. Das Bundesverfassungsgericht sagt zwar großzügig: Lenkungseffekte dürfen sein bei den Steuern, die es gibt und in bestimmten Fällen auch Sonderabgaben oder eben Vorteilsabschöpfungsabgaben. Aber das Bundesverfassungsgericht setzt eigentlich ein relativ enges Korsett und setzt immer an den Formen auf, die im Grundgesetz letzten Endes verankert sind.

Wenn wir wollen, dass Deutschland ein großes, weites Spektrum an Handlungsmöglichkeiten im Umweltschutz und im Klimaschutz erhält, dann brauchen wir dringend eine finanzverfassungsrechtliche Reform im Grundgesetz. Das heißt, der Verfassungsgeber muss sich der Aufgabe stellen – bei dieser Herausforderung Klimaschutz –, die Vorschriften der Artikel 104 a) ff. im Grundgesetz zu überarbeiten, zu ergänzen, damit diejenigen Instrumente, die umweltökonomisch ansetzen, auch gewählt werden können – die in anderen Ländern ohne weiteres gewählt werden können. In Deutschland ist das nicht möglich. Wir brauchen – ich wiederhole es nochmal – dringend eine Reform des Grundgesetzes im Finanzverfassungsrecht für den Umwelt- und Klimaschutz.

Abg. **Lisa Badum** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich kann mich meinen beiden Kollegen hier nur anschließen: Das Gesetz ist weder ökologisch wirksam, es ist rechtlich fragwürdig, es ist nicht sozial gerecht und ich persönlich ziehe die Schlussfolgerung daraus, dass es der Großen Koalition nicht darum ging, diese drei Kriterien zu erfüllen, sondern einfach nur den Fortbestand der Großen Koalition zu sichern. Das ist ihr gutes Recht, es so zu machen, aber die Bürgerinnen und Bürger sollten wissen, dass sie ihr eigentliches Ziel verfehlen. Deswegen möchte ich gern in die-

sem Punkt des sozialen Ausgleichs nochmal stärker reingehen. Frau Dr. Knopf, Sie hatten es ja vorhin schon angedeutet: Sie forschen seit Jahren zu CO₂-Bepreisungsmodellen. Und wir wissen ja aus anderen Ländern, wie Schweden oder der Schweiz, die auch Bepreisung haben außerhalb des ETS, dass es für die Bürgerinnen und Bürger sehr wichtig ist, für die Akzeptanz nachvollziehen zu können: Wie wird das Geld eingenommen, wie wird es zurückgegeben? Können Sie von diesem Fokus her nochmal ins Detail gehen? Wo gehen die Einnahmen aus dem CO₂-Preis genau hin? Und vielleicht auch, wie stehen Bürgerinnen und Bürger da, wie die Unternehmen? Da Frau Dr. Weisgerber ja auch Bedenken hatte, ob die Wirtschaft vielleicht zu stark belastet wird durch das derzeitige Modell – vielleicht können Sie noch Ihre Meinung dazu sagen.

Dr. Brigitte Knopf (MCC): Zunächst mal: Was ich mir da als Basis angeguckt habe, ist das 54 Milliarden-Paket. Letzten Endes ist es ja so, dass die CO₂-Einnahmen direkt in den Energie- und Klimafonds gehen und die Maßnahmen finanzieren – wo zunächst mal nichts gegen einzuwenden ist. Das ist ein Volumen von etwa 19 Milliarden Euro. Wenn man dagegen jetzt die Entlastungen stellt: Zum einen direkte Entlastungen, zum Beispiel über die Pendlerpauschale, Wohngeld, Mobilitätsgeld, Mehrwertsteuersenkung, Bahn, plus die Entlastung über die EEG-Umlage – dann sind es diese sieben Milliarden. Das heißt, das ist noch nicht einmal die Hälfte, die für eine direkte Belastung ausgegeben wird. Ich glaube, die Bundesregierung hat hier den Weg gewählt, zunächst einmal Maßnahmen einzuführen, um Alternativen zu schaffen. Nur, das ist eben oft so, dass die Maßnahmen eben sozialpolitisch fragwürdig sind – eine Kaufprämie für E-Autos kommt eben kleinen Einkommensschichten nicht unbedingt zugute. Und das Problem ist, dass wir hier mit der Pendlerpauschale tatsächlich noch einmal ein schwerwiegenderes Problem haben – wo gerade reiche Haushalte am Anfang tatsächlich überkompensiert werden, sogar mehr entlastet werden als mittlere Einkommen, was eigentlich sozialpolitisch sehr schwierig ist oder nicht zu vermitteln ist, denke ich.

In anderen Ländern gibt es andere Möglichkeiten. Die Pro-Kopf-Prämie ist diskutiert worden. Es wurde gesagt: Das ist schwer umzusetzen. Mit der



Mobilitätsprämie oder mit dem Mobilitätsgeld versucht man wohl so etwas Ähnliches – mal gucken, ob das möglich ist. Aber vielleicht nochmal bei der Entlastung: Die EEG-Umlage, die wird ja nicht nur von Haushalten gezahlt, sondern zu 50 Prozent sind Industrie und Gewerbe drin. Die würden dann davon ja auch wieder profitieren. Also von daher ist eigentlich das, was für die Haushalte an direkter Entlastung bleibt, doch nur ein relativ geringer Anteil.

Vorsitzende: Jetzt muss ich die Sachverständigen, aber auch meine Abgeordneten Kolleginnen und Kollegen fragen: Für eine vollständige zweite Runde bräuchten wir zehn Minuten mehr. Ist das möglich? Zehn Minuten mehr? Gut, dann machen wir das so. Dann bleiben wir bei fünf Minuten Frage und Antwort. Und Sie, Frau Dr. Weisgerber, dürfen auch gleich anfangen.

Abg. **Dr. Anja Weisgerber** (CDU/CSU): Ich habe eine Frage an Professor Dr. Küchen. Ihre Mitglieder werden ja als Inverkehrbringer Zertifikate für die Heiz- und Kraftstoffe erwerben müssen. Halten Sie vor dem Hintergrund den derzeitigen Entwurf insofern für ausreichend, um die Anteile von CO₂-ärmeren Brennstoffen da herauszufiltern? Welchen bürokratischen Aufwand erwarten Sie? Oder konkreter: Welche Verfahren müssten eingeführt werden, damit der Anteil von Biokraftstoffen und später auch von synthetischen Kraftstoffen von zehn Prozent bei E10-Kraftstoffen auch mit null angesetzt werden kann in Bezug auf den CO₂-Anteil?

Prof. Dr. Christian Küchen (MWV): Wir haben ja gewisse Erfahrungen mit Treibhausgasermittlung, weil wir ja seit einigen Jahren schon verpflichtet sind – im Rahmen des Bundesimmissionsschutzgesetzes als Inverkehrbringer von Kraftstoffen – Treibhausgaserminderungen nachzuweisen, zertifizieren zu lassen. Die Bürokratie gibt es bereits und die wird jetzt im Rahmen der Erneuerbaren-Richtlinien-Umsetzung weiterentwickelt. Da sind wir jetzt ja im Dialog auch mit der Bundesregierung, mit dem Umweltministerium, um hier zu guten Lösungen zu kommen. Was wichtig ist – das habe ich eingangs schon gesagt –, dass ganz klar gemacht wird, dass der fossile Anteil, die CO₂-Emissionen aus fossiler Verbrennung, zu bepreisen ist und die Alternativen, die Erneuerbaren, nicht. Das kann man aber alleine schon durch die Begriffsdefinitionen – wenn man die sauber fasst, wie eben

beschrieben – machen. Damit der Bürokratieaufwand klein gehalten wird oder so gering wie möglich gehalten wird, sollte darüber hinaus für Prozesse, die schon in der Raffinerie passieren – ich sagte vorhin: Wir werden zukünftig Mitverarbeitung von Abfallreststoffen haben in Raffinerien; solche Verfahren werden ja entwickelt. Das wird ja wahrscheinlich im Rahmen der Erneuerbaren-Richtlinien-Umsetzung, also im Rahmen der Treibhausgasquotenverpflichtung, zertifiziert und angerechnet – dann muss zumindest die Möglichkeit gegeben sein, diese Werte zu verwenden. Also wenn ich da 300 Tonnen Minderung nachweise, dann brauche ich dafür genau keine Zertifikate. Das wäre im Sinne von Bürokratiereduzierung sinnvoll. Wenn ich Kraftstoffe wie Ethanol beimische – ja, dann ist es, glaube ich, relativ einfach. Diese Mengen weise ich ja nach und die kann man dann ja zertifikatfrei stellen. Insgesamt ist für uns da der Hinweis aber: Das Detail liegt in den Verordnungen. Und das wissen wir aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz auch: Ohne die nachgelagerten Verordnungen können wir das eigentlich gar nicht beurteilen und wir bitten dringend darum, dass wir uns das eigentlich erst ansehen können, wenn die Verordnungen auch vorliegen. Erst dann kann ich eigentlich sagen: Der Bürokratieaufwand ist vertretbar.

Abg. **Dr. Anja Weisgerber** (CDU/CSU): Deswegen ist uns an der Stelle die Parlamentsbeteiligung auch immens wichtig, auch bei der Festlegung der Kriterien. Wir werden das auch – wir diskutieren das gerade in den Berichterstattegesprächen – hoffentlich noch aufnehmen; wir werden jedenfalls darauf dringen. Bei den ganzen Umsetzungsverordnungen – sie können ja darüber jetzt lachen, aber es geht ja um Umsetzungsverordnungen, die in dem Gesetz enthalten sind – und da ist ja entscheidend, dass eine Parlamentsbeteiligung vorgesehen ist und da drauf werden wir drängen.

Jetzt habe ich noch eine Frage an den Herrn Reitz, und zwar: Mich würde interessieren, wie Sie die Verfahren einschätzen, wie man aus dem nationalen Emissionshandelssystem dann die Überführung in das europäische Emissionshandelssystem bewerkstelligen kann? Weil das ja auch von Ursula von der Leyen angekündigt wurde, dass das kommen wird.



Peter Reitz (EEX AG/ECC AG): Es gibt grundsätzlich zwei Möglichkeiten, das umzusetzen. Das europäische Handelssystem an sich ist ja für Ausweitung aufgebaut, sowohl regional als auch sektorübergreifend. Man kann jetzt hier zwei Schritte gehen. Das eine wäre, das jetzt in Deutschland einzuführende Handelssystem schrittweise zu europäisieren, sich also europäische Verbündete zu suchen und dann dauerhaft mit zwei CO₂-Preisen, einmal nach dem traditionellen, im Moment vom EU-ETS umfassten Bereich, und dann für den Bereich Wärme und Verkehr separat. Der zweite Weg wäre, das jetzt bestehende EU-ETS um diese Sektoren zu erweitern, sodass man zu einem einheitlichen Preis kommt. Das halte ich langfristig für das sinnvollere Verfahren. Letztendlich geht es darum, CO₂-Preise festzulegen, Preissignale zu versenden und eine möglichst günstige Umsetzung vorzunehmen und das kann man mit einem Preis am besten.

Abg. **Timon Gremmels** (SPD): Ich habe zwei Fragen an Herrn Wübbels und an Herrn Dr. Bartels. Herr Wübbels, Sie haben ja in Ihren Ausführungen davon gesprochen, für kleinere und mittlere Unternehmen eine De-minimis-Regelung zu fordern. Könnten Sie noch einmal zur Ausgestaltung, über die Größenordnung sagen, wie so etwas sein könnte und wo das zu regeln ist?

Und an Herrn Dr. Bartels die Frage: Sie haben ja auch davon gesprochen, einen wirksamen Carbon Leakage-Schutz für Unternehmen, die nicht dem ETS unterliegen, aber im nationalen Wettbewerb stehen, zu implementieren. Vielleicht können Sie noch einmal sagen, wie so etwas aus Ihrer Sicht aussehen kann, was ein wirksamer Carbon Leakage-Schutz ist, wie wir das integrieren können?

Michael Wübbels (VKU): Zum einen – ich hatte es vorhin ja schon ausgeführt –, es gibt ja ohnehin im ETS schon diese Unterscheidung zwischen den Anlagen – größer und kleiner 20 Megawatt – und wenn man eben halt jetzt die Anlagen unterhalb von 20 Megawatt in den nonEHS einbeziehen würde, dann würde man natürlich da auch ein Stückweit in eine entsprechende Wettbewerbsverzerrung kommen, weil je nachdem werden dann unterschiedliche Preise angeboten. Insofern wäre die Frage, ob man ähnlich wie beim ETS auch hier zu einer De-minimis-Regelung kommen würde und sagt, dass man Unternehmen unterhalb einer

bestimmten Größenordnung aus dem Emissionshandelssystem herausnehmen würde. Das könnte man über das BEHG regeln, wonach man zum Beispiel sagen könnte, dass der Verantwortliche für Brennstoffmengen, die dem ETS unterliegen, von den Kosten des Erwerbs der entsprechenden Mengen an ETS-Zertifikaten ausgenommen wird – in so eine ähnliche Richtung ging das, was Herr Lösch ja vorhin schon einmal angesprochen hat –, sodass man hier eine Herausbemöglichkeit hat oder frühzeitig und eindeutig die Kompensationsmaßnahmen klärt. Wobei es hier allerdings darauf ankommt, dass sehr frühzeitig zu machen, weil im Gesetz ist es ja bisher so angelegt, dass eben halt erst im Nachhinein ein Klärungsprozess da ist. Und das wird natürlich gerade für Anlagenbetreiber, die möglicherweise zum Beispiel die Modernisierung von Nah- und Fernwärmenetzen planen oder eben den Ausbau ihrer Anlagen, wichtig sein – eher vorher zu wissen, ob sie in einem größeren Umfang belastet werden oder nicht.

Dr. Ralf Bartels (IG BCE): Ich denke, der einfachste und unbürokratischste Weg, einen Carbon Leakage-Schutz auch im Bereich Wärme und Verkehr für die neu hinzukommenden Unternehmen einzuführen, wäre, die bewährten Verfahren im EU-ETS schlicht und ergreifend zu übernehmen. Das heißt, die Carbon Leakage-Liste zu erweitern um die Sektoren, die im innereuropäischen Wettbewerb stehen.

Abg. **Marc Bernhard** (AfD): Die deutsche Bevölkerung wird bis 2025 für die Energiewende ungefähr 520 Milliarden Euro aufgebracht haben. Eine Familie mit zwei Kindern wird also bis dahin mehr als 25 000 Euro für die Energiewende bezahlt haben. Die Unternehmen werden geradezu gedrängt, Werke in Deutschland CO₂-neutral zu machen – also faktisch ganz oder teilweise zu schließen und in China wiederzueröffnen. Dort können sie dann dank dem Pariser Klimaabkommen bis 2030 völlig unbegrenzt CO₂ ausstoßen. Die Meldungen über Firmenschließungen und Stellenabbau überschlagen sich gerade und zwischenzeitlich steht schon eine ganze Großstadt auf der Kündigungsliste der Klimahysterie in unserem Land. Das vorausgeschickt, Herr Professor Appel, folgende Fragen: Welchen Nutzen hat die Energiewende und die Klimapolitik, deren Baustein das heutige diskutierte Brennstoffemissionshandelsgesetz ist? Zweite Frage: Welche langfristigen Auswirkungen



sehen Sie auf die deutsche Wirtschaft und den Wohlstand in unserem Land? Und wo müssten Ihrer Ansicht nach die Schwerpunkte einer zukünftigen Energiepolitik liegen?

Prof. Dr. Hans-Günter Appel: Zunächst: Welchen Nutzen hat die Energiewende und die Klimapolitik? Kurz gesagt: Keine. Ich möchte das erläutern. Klima kann der Mensch nicht schützen. Wir schaffen es noch nicht einmal, drei Tage das Wetter zu regeln.

(Unruhe unter den Abgeordneten)

Die Energiewende selbst ist eine der größten Dumpingaktionen der Welt. Ich weiß nicht, ob Ihnen das so klar ist. Die regenerative Energie wird über die Börse verhökert zu einem Fünftel der Vergütungskosten und das ist nun mal die Definition von Dumping. Aber keiner stört sich da dran, ganz im Gegenteil: In Deutschland ist das Dumping Gesetz und die Bürger werden damit zur Kasse gebeten mit der EEG-Umlage. Ich kann damit auch bestätigen, dass mindestens 520 Milliarden Euro für die Energiewende in Deutschland aufgebracht werden müssen.

Die langfristigen Auswirkungen sind klar: Die deutsche Industrie wandert ab. Sie können das sehr leicht feststellen, wenn Sie sich mal die Reinvestitionsquote in Deutschland anschauen, das heißt, wie viel von den Abschreibungen wieder investiert wird – das sind seit Beginn der Energiewende in etwa immer nur 90 Prozent. Das heißt, wir halten unsere Industrieanlagen nicht auf dem laufenden Stand. Hinzu kommt eine weitere Zahl: Der Export von Kapital von Deutschland in die Welt liegt bei sieben Prozent. Vier Prozent lässt die EU nur zu, aber auch das wird nicht weiter diskutiert. Was läuft hier? Ganz einfach: In der Industrie die Energiepreise und die Berechenbarkeit der Industrie – und wir erleben das heute mit diesem Gesetz erneut – sind nicht möglich, sind nicht errechenbar. So läuft also Folgendes: Mit den Gewinne, die heute mit den abgeschriebenen Anlagen gemacht werden, werden in Deutschland neue Fertigungen aufgebaut und dann werden hier die Betriebe verhökert und geschlossen. Damit sind die Arbeitsplätze weg. Das ist also der Fall der Politik hier, unsere Energiewendepolitik.

Was müssen wir tun? Das ist die Frage, die noch ansteht. Es bleibt uns nichts weiter übrig als eben

die Kohleverstromung auszubauen und wir können das auch durchaus umweltgünstig machen, denn in den Kraftwerken sind noch Verbesserungsgrade da – Effizienzverbesserungen da – von fünf bis acht Prozent. Mit neuen Kraftwerken oder Umbauen alter Kraftwerke schaffen wir das und damit wären bei gleichem Kraftstoffeinsatz alle Produktionen der Windkraftanlagen nicht erforderlich. Die Braunkohleverstromung muss unbedingt –

Vorsitzende: Herr Professor Appel, werfen Sie mal einen Blick nach oben!

Prof. Dr. Hans-Günter Appel: Entschuldigung. Braunkohle unbedingt bleiben, soweit noch im nationalen Interesse. Wir werden sonst voll erpressbar.

Abg. **Dr. Lukas Köhler** (FDP): Ich hätte drei Fragen, allerdings drei kurze Fragen. Und zwar an Frau Knopf, an Herrn Müller und an Herrn Reitz. Nochmal ganz kurz, und zwar an Frau Knopf: Sie schreiben auf Seite 2 des Gutachtens ganz am Schluss, dass es fragwürdig ist, ob das von der Bundesregierung vorgeschlagene System überhaupt in den EU-ETS integrierbar ist. Das würde mich interessieren, wenn Sie das nochmal ein wenig ausführen könnten. Das fände ich sehr spannend.

Dann, Herr Professor Müller, ich stelle mir noch eine weitere Frage zu dem Aufschub der Mengengrenzung durch das Effort Sharing, und zwar: Was passiert oder was würde passieren, wenn wir auf einmal nicht genügend Lasten oder Zertifikate aus anderen Ländern zukaufen können, also wenn gar nicht genügend Zertifikate aus anderen Ländern zur Verfügung ständen, um dem Verkehrssektor zusätzliche Flexibilitäten zu gewährleisten? Das ist das, was ich das BMU gefragt habe. Das BMU hat mir bisher noch nicht geantwortet, was schade ist, weil wir ja jetzt gerade in der Anhörung sitzen und es schon gut gewesen wäre, das vorher zu haben. Dann hätte ich das nochmal ausführen können. Aber vielleicht haben Sie eine Antwort, dann können wir alle hier noch etwas lernen.

Letzte Frage, nochmal. Herr Reitz, Sie hatten ja den EU-Emissionshandel und die Ausweitung angesprochen. Wie – technisch, rein technisch – schnell wäre das möglich und könnte man die



Sektoren Energie, Wärme und Verkehr einfach oder kompliziert einführen?

Dr. Brigitte Knopf (MCC): Ob das überhaupt machbar ist, ist natürlich wieder eine technisch-regulatorische Frage. Aber was man sich halt schon vor Augen halten muss, dass das jetzige EU-ETS-System eher ein *Downstream*-System ist, während das neu einzuführende System ein *Upstream*-System ist – sozusagen, an welcher Ebene wird die Bepreisung angesetzt? Und da kann man sich natürlich schon die Frage stellen, ob das dauerhaft kompatibel ist. Oder ob man jetzt ein System aufsetzt, wo man eine Pfadabhängigkeit schafft. Ich glaube, es ist von Ihnen gesagt worden, Herr Reitz –, ob man eine Pfadabhängigkeit schafft, dass man zwei separate Systeme hat oder ob man es irgendwie so anlegt, dass es prinzipiell integrierbar ist. Ich glaube auch – das ist vorher gesagt worden –, dass es hier einer Abstimmung mit anderen EU-Ländern bedarf, weil im Moment gibt es in den anderen EU-Ländern in den Nicht-ETS-Sektoren eigentlich nur Steuersysteme. Und auch von daher wäre, glaube ich, eine Abstimmung sehr wichtig, wenn man das irgendwann in Richtung 2030 als vollintegriertes System denkt.

Thorsten Müller (Stiftung Umweltenergierecht): Die Frage ist: Was passiert, wenn § 5 – die Möglichkeiten, die dort eingeräumt sind – nicht ausreichend ist, um die Nachfrage zu decken? Erstmal nichts – so wie der Gesetzentwurf da ist. Weil es gar nicht maßgeblich ist – es richtet sich nach § 10. Denken wir uns mal § 10 hinweg – dann würde das Gesetz dazu keine ausdrückliche Regelung enthalten und wenn das Bundesumweltamt an §§ 4 und 5 gebunden wäre, dann dürfte es nicht weitere Zertifikate verkaufen, wenn keine zur Verfügung stünden. Das wäre die Rechtsfolge. Aber wie gesagt, das ist ein hypothetischer Fall, der ist nicht abgebildet in diesem Gesetz und ob er realistisch ist, wissen wir auch nicht. Insofern ist es auch kein Knappheitssignal, was für die Unternehmen in irgendeiner Form vorausschauend handelsleitend sein kann. Deshalb reduziert es gegebenenfalls verfassungsrechtliche Bedenken, aber beseitigt sie nicht.

Davon zu unterscheiden ist eine zweite Ebene. Wenn es uns nicht gelänge, die Emissionen in dem Bereich so weit zu senken, wie es europarechtlich erforderlich ist, und wir nicht über die

europäische Flexibilitätsebene und die Mechanismen Zertifikate bekommen könnten und über das Vorziehen von Emissionen aus dem Folgejahr die Probleme lösen können, dann bedeutet das einen Rechtsverstoß gegen das Europarecht – mit einer Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens, was dann die Konsequenz ist.

Also diese beiden Bereiche müssen wir auseinander halten. Im heutigen Gesetz, so wie wir es haben, würde nichts passieren. Unterstellt, wir ändern etwas, hätte man theoretisch irgendwann eine Grenze, die aber nicht prognostizierbar ist, und europarechtlich haben wir eh ein Problem.

Peter Reitz (EEX AG/ECC AG): Dann würde ich den dritten Teil beantworten. Also, wie einfach oder schnell ist es, so ein System einzuführen? Man muss ja dazu sagen: Wir fangen da ja nicht bei null an. Wir haben viel Erfahrung mit dem europäischen Handelssystem – da können wir diese Erfahrung nutzen. Wir können auf der Infrastruktur dafür aufbauen. Das heißt, sowohl für den Emissionshandel im Primärmarkt, also der eigentlichen Auktion, als auch für den Handel der Unternehmen untereinander bräuchten wir zum Aufbau relativ kurz. Das kann man innerhalb von sechs bis zwölf Monaten machen, wenn die Rahmenbedingungen klar sind. Das ist das, glaube ich, worum es geht – dass man klare Rahmenbedingungen setzt: Was sind die Mengenziele? Was sind die Berechtigten? Und dann geht das relativ zügig.

Abg. **Lorenz Gösta Beutin** (DIE LINKE.): Als Linke sind wir ja der Ansicht, dass wir eher im Bereich Wärme und Verkehr eher ordnungsrechtliche Maßnahmen bräuchten, die wir ja auch konkret vorgeschlagen haben. Dass man aber beispielsweise viel eher einen Mindestpreis im Stromsektor anlegen müsste, um dort den Kohleausstieg abzusichern und zu verhindern, dass Kohlekonzerne da Volllast fahren. Das als Nebenbemerkung. Deswegen glauben wir, dass es vollkommen falsch angelegt ist. Aber in dem Kontext des Falsch-angelegt-seins würde mich nochmal interessieren: Es gibt ja in gewisser Weise eine Gegensätzlichkeit zwischen Sektorzielen und Klimaschutzgesetz möglicherweise. Wäre es eine Möglichkeit oder eine Gefahr, dass auch dieses Brennstoffemissionshandelsgesetz Klimaziele ausbremst und die Sektorziele auch ausbremst – weil die Gefahr scheint mir zu bestehen?



Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR Berlin): Vielleicht als erstes die Vorbemerkung: Auch wenn man vielleicht unterschiedlicher Meinung ist über die Bedeutung von umweltökonomischen oder ordnungsrechtlichen Instrumenten, darf man auf keinen Fall die umweltökonomische Seite, insbesondere hier die letzten Endes an die Nachfrager gerichtete umweltökonomische Seite, überschätzen. Die größere Herausforderung liegt sicherlich darin, sozial abzufedern, auch sozial sinnvoll zu steuern, die Infrastruktur zu schaffen und auch an den richtigen Stellen mit Ordnungsrecht zu arbeiten. Selbstverständlich, insbesondere zum Beispiel in Richtung eines Verbots des Verbrennungsmotors auf absehbare Zeit, was dann vielleicht EU-rechtlich geregelt werden muss.

Zum Verhältnis dieses Gesetzes zum Klimaschutzgesetz: Da gibt es tatsächlich einen sehr problematischen Punkt, weil ja vorgesehen ist, dass wenn die Menge der Zertifikate nicht ausreicht für diesen Sektor, dass dann die Bundesregierung auf europäischer Ebene Zertifikate aus anderen Ländern zukaft. Nun könnte man auf die Idee kommen zu sagen – jedenfalls ist das eine mögliche Interpretation, da durch die Gesetze, wie sie da sind, bisher noch keine klare Antwort gegeben worden ist: Okay, dann kauft die Bundesregierung das; dann ist es ja rechnerisch erfüllt, dieses Ziel. Also muss man im Verkehrssektor nichts weiter machen und im Gebäudesektor. Das wäre natürlich eine Katastrophe, weil ja – wie eben dargestellt – die anderen Maßnahmen letzten Endes die viel wichtigeren sind.

Im Anschluss daran möchte ich jetzt die Situation nutzen, um auch hier – sozusagen quer auf der Bank – eine kleine Stellungnahme abzugeben zu dem Herrn Professor Dr. Appel. Ich habe mit dieser Herangehensweise, die Sie hier vortragen, ein großes Problem. Stellen Sie sich mal die Situation vor: Wir hätten hier keinen Bundestag, sondern wir wären eine kleine Gemeinde. Es gäbe eine Gemeindeversammlung, alle Gemeindeglieder wären da; diese Gemeinde liegt in einem Gebiet, was gefährdet ist für Erdbeben. Und dann kommen 95 oder 98 Wissenschaftler und sagen: Das ist eine ganz große Gefahr, dass innerhalb der nächsten Jahre hier ein Erdbeben stattfindet. Und zwei sagen: Nö, nö, das glauben wir nicht, das wird so nicht sein. Sie gehen davon aus, als ob Sie diese

zwei wären, und wollten der Bevölkerung erklären, wir müssten uns mit diesen Problemen nicht beschäftigen.

(Einwurf von Abgeordnetem: Das Beispiel ist nicht gut gewählt.)

Das Beispiel ist ziemlich gut gewählt. Das ist ganz genauso. Sie gehen davon aus, Sie gehen davon aus –

(Unruhe im Saal)

Vorsitzende: Das Wort hat Herr Professor Klinski gerade, bitte.

Prof. Dr. Stefan Klinski (HWR Berlin): Sie gehen hier davon aus und tragen es so vor, mit der Haltung: Ich habe für ein Problem keine Lösung, also leugne ich das Problem.

Abg. Lisa Badum (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Ich möchte mich auch den ökologischen Wirkungen der CO₂-Bepreisung widmen in dieser Runde. Ich fand es ja schon spannend, dass Herr Küchen vom Mineralölwirtschaftsverband sich einen CO₂-Preis von 200-300 Euro pro Tonne vorstellen kann oder in den Raum gestellt hat und Sie bei zehn Euro pro Tonne landen. Also, da scheint Wirtschaft und Politik doch sehr weit auseinander zu driften – fand ich interessant. Genau. Aber jetzt wäre nochmal relevant, wenn wir gerade schon von der Höhe des CO₂-Preises reden – die Bundesregierung tituliert den CO₂-Preis ja auch als zentrales Instrument für den Klimaschutz in diesem Paket –: Wie nahe kommen wir denn den Klimazielen 2030 im Bereich Verkehr und Wärme mit diesem CO₂-Preis? Vor allem: Können wir damit die drohenden Strafzahlungen, die uns ja drohen auf europäischer Ebene, noch abwenden? Das würde mich interessieren. Und wie beurteilen Sie in dem Zusammenhang noch die Bestrebungen oder was Frau Dr. Weisgerber gesagt hat, dass man Frau von der Leyen im ehrgeizigen, ambitionierten Klimaschutzkurs unterstützt, vor dem Hintergrund, dass die Bundesregierung schwere Probleme hat, die aktuellen europäischen Ziele zu erreichen?

Dr. Brigitte Knopf (MCC): Zunächst einmal ist es natürlich noch sehr schwierig, insgesamt die Klimawirkung des Pakets abzuschätzen. Da streiten sich ja auch gerade die Gutachter drum, was diese Maßnahmen bringen werden. Wenn man die alten Zahlen sich mal anguckt – also, die alten Zahlen



sozusagen geleakt aus diesen Tabellen – dann sieht man vor allen Dingen, dass gerade im Verkehrssektor die Lücke noch sehr, sehr groß ist und da kann man sich dann eben vorstellen, dass man mit diesem zusätzlichen Preis noch nicht viel erreichen wird von der Lückenschließung. Das Problem ist: Wenn wir die Lücke zu den 2030-Zielen nicht schließen, dann ist es natürlich in erster Linie ein Problem fürs Klima, aber insgesamt natürlich auch ein Problem auf der finanziellen Ebene durch die EU-Lastenteilungsverordnung, die ja jährliche CO₂-Budgets vorgibt. Und da ist damals, bevor das Klimapaket kam, beziffert worden, dass diese Lücke etwa 30 Milliarden Euro kosten wird, wenn man von einem CO₂-Preis von 100 Euro ausgehen würde. Jetzt kann man sich vorstellen, vielleicht ist die Lücke zur Hälfte geschlossen, dann könnte man sagen: 15 Milliarden Euro. Aber das sind Strafzahlungen, die da in Milliardenhöhe drohen. Die Frage ist: Wie kann man da jetzt mit umgehen? Zukauf aus anderen Ländern – Herr Klinski hatte das gesagt. Es gibt verschiedene Studien, die sagen, dass dieser Zukauf praktisch nicht möglich ist, weil auch in anderen EU-Ländern überhaupt keine freien Zertifikate da sind, weil jedes Land die Schwierigkeit hat, die 2030-Ziele zu erreichen. Das heißt, dieser Zukauf – was auch hier in § 5 angeführt wird: Dass wenn die Ziele überschritten werden, dass dann in anderen Ländern zugekauft wird – ist letzten Endes hier Augenwischerei, was hier steht. Ich denke, da müsste man einen Mechanismus finden, dass der Preispfad auch angepasst werden kann. Diese Möglichkeit ist hier offen gelassen. Eigentlich müsste man sehen, wenn man die Ziele nicht erreicht, schon 2022, 2023, 2024, dass der Preispfad angepasst werden müsste.

Dann der letzte Punkt oder ein Punkt noch. Wenn der Preispfad zu niedrig ist, wie er angegeben ist – kann man machen, man kann mit einem niedrigen Preispfad einsteigen –, dann müsste man aber

nach hinten raus einen viel stärkeren Anstieg sehen. Also, wir haben hier berechnet, um 2030 auf ungefähr 120 Euro zu kommen, bräuchte man dann einen Preisanstieg von 20-30 Prozent pro Jahr – was natürlich sehr hoch ist und wo die Wirtschaft sich im Moment vielleicht noch nicht darauf einstellt, weil für diese Zeit halt völlig offen ist, was da passiert – Mindestpreis, Höchstpreis, alles offen, Emissionshandel.

Und der letzte Punkt mit den EU-Zielen. Das ist natürlich noch einmal eine ganz starke Verschärfung. Und ich glaube, hier ist noch gar keine Antwort gefunden, weil sich alles auf ein Minderungsziel von 40 Prozent bzw. im EU Effort Sharing auf 38 Prozent in den Sektoren bezieht – und wenn jetzt tatsächlich auf EU-Ebene ein Minderungsziel von 50 Prozent durchgesetzt werden würde oder umgesetzt werden würde, dann müsste sowohl im Emissionshandelsbereich Strom als auch im Nicht-ETS-Bereich natürlich die ganze Effort Sharing-Regulation aufgemacht werden und dann wäre da noch einmal eine Zielverschärfung drin. Auch da sehe ich noch nicht einen Anpassungsmechanismus, wie man das mit dem Preis dann nachsteuern könnte.

Vorsitzende: Vielen Dank. Damit sind wir am Ende der heutigen öffentlichen Anhörung. Es ist ja immer gut, dass die Bundesregierung auch da ist und das auch mithört, denn ich glaube, es war schon deutlich, dass sowohl bei der Verfassungsmäßigkeit, bei der Lenkungswirkung, bei der sozialen Gerechtigkeit vielfach Nachbesserung gewünscht wird und insgesamt bei der Höhe dieses Preises Luft nach oben wäre. Ihnen, den neun ExpertInnen – eine Expertin, acht Experten – ganz herzlichen Dank für die Expertise und dass Sie uns Ihre Zeit gewidmet haben. Kommen Sie gut nach Hause. Und meinen Kolleginnen und Kollegen noch einen weiteren angenehmen parlamentarischen Nachmittag. Wir sehen uns dann spätestens morgen wieder.

Schluss der Sitzung: 15:38 Uhr

Sylvia Kotting-Uhl, MdB

Vorsitzende

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.

part of eex group

Anlage 1



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)293-E
zur Anhörung am 06.11.19
04.11.2019

Stellungnahme zu dem
Entwurf eines Gesetzes über
einen nationalen
Zertifikatehandel für
Brennstoffemissionen
(Brennstoffemissionshandels
gesetz – BEHG)

EEX Political & Regulatory Affairs
04.11.2019
Leipzig/Berlin

Ref. 0001A

Zusammenfassung

Im Folgenden nimmt die European Energy Exchange (EEX) im Rahmen der öffentlichen Anhörung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages Stellung zu dem Gesetzentwurf für ein Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG).

Die EEX hält das Instrument eines nationalen Emissionshandels für Brennstoffe grundsätzlich für geeignet, um die verbindlichen Ziele Deutschlands zur Reduktion der nicht vom EU-ETS erfassten Emissionen in den Sektoren Wärme und Verkehr bis 2030 sicher (effektiv) und zu den volkswirtschaftlich geringsten Kosten (effizient) zu erreichen.

Unsere Bewertung im Überblick:

- 1) Die Einführung eines nationalen Emissionshandels für die Sektoren Wärme und Verkehr ist grundsätzlich die richtige Entscheidung. Die Implementierung mit einer fünfjährigen Einführungsphase dauert aber zu lang. Unter den Voraussetzungen des Handlungsdrucks, ein wirksames und effizientes Instrument zur Emissionsreduktion einzuführen, sowie des zu erwartenden Implementierungsaufwands sind zwei Jahre für eine Einführungsphase ausreichend.
- 2) Es sollte auf Erfahrungen und Infrastruktur aus dem EU-ETS aufgebaut werden, um eine schnelle und erfolgreiche Einführung zu gewährleisten und langfristig eine Anschlussfähigkeit auf europäischer Ebene zu gewährleisten. Die EEX führt seit 2010 die Versteigerungen für Deutschland im Rahmen des EU-ETS durch. Wir wären in der Lage, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel, in kurzer Zeit (sechs bis zwölf Monate) und mit relativ geringem Aufwand zur Verfügung zu stellen.
- 3) Der Emissionshandel ist am wirksamsten als Mengeninstrument – entscheidend ist die eindeutige Bestimmung des Emissionsbudgets und des Reduzierungspfads (Cap). Flexibilisierungsinstrumente in einem begrenzten Rahmen können sinnvoll sein, sollten aber nicht dazu führen, die Mengensteuerung (Cap) durch unbegrenzte Zukäufe von Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aufzuweichen.
- 4) Eine Preissteuerung ist nicht nötig, im Gegenteil, sie kann nachteilig wirken. Im Falle von Zukäufen von Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedsstaaten zur Sicherstellung der Zielerreichung besteht Unsicherheit über den zu zahlenden Preis, der auch deutlich über den vorgesehenen Fixpreisen liegen kann. Zudem würde der vorgesehene Preiskorridor ab 2026 eine Anschlussfähigkeit auf europäischer Ebene erschweren.
- 5) Ein nationales Emissionshandelssystem in den Sektoren Wärme und Verkehr kann nur eine Übergangslösung sein. Langfristiges Ziel sollte ein sektorübergreifendes EU-ETS sein (ggf. europäisches Handelssystem für Wärme und Verkehr als Zwischenschritt).
- 6) Ein sektorübergreifender CO₂-Preis zusammen mit einer wirksamen Entlastung beim Strompreis sind zentral für die Sektorenintegration. Die vorgesehene Strompreisentlastung über die EEG-Umlage ist nicht ausreichend.

1. CO₂-Bepreisung mittels Emissionshandel in Sektoren Wärme und Verkehr ist die richtige Entscheidung, Einführung dauert aber zu lang

In der Diskussion um eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung stellt sich die grundsätzliche Frage nach dem am besten geeigneten Politikinstrument. Sowohl Steuer- als auch handelsbasierte Ansätze wurden in den letzten Monaten intensiv diskutiert. Vor allem unterscheiden sich die Ansätze bei der Sicherheit der Zielerreichung, der Effizienz mit der die Ziele erreicht werden, und in der europäischen und globalen Anschlussfähigkeit. Unter diesen Gesichtspunkten halten wir es für die richtige Entscheidung, das Instrument eines Emissionshandels zu nutzen und dadurch einen CO₂-Preis auch in den Sektoren Wärme und Verkehr umzusetzen.

Alle gesetzlichen Grundlagen sollen dieses Jahr bzw. notwendige Rechtsverordnungen Anfang des kommenden Jahres verabschiedet werden. Damit ist für den Aufbau der notwendigen Infrastruktur bei der zuständigen Behörde (Umweltbundesamt) und den betroffenen Unternehmen etwa ein Jahr vorgesehen. Im Anschluss soll es eine fünfjährige Einführungsphase mit Festpreisen geben. Parallel soll eine Plattform für die Versteigerung und den Handel ab 2026 aufgebaut werden.

Grundsätzlich ist eine Einführungsphase nachvollziehbar, jedoch nicht die Dauer von fünf Jahren. Mit Blick auf die Anforderungen des Instruments einerseits sowie den Handlungsdruck zum Einsatz eines wirksamen Mengeninstruments andererseits erscheinen maximal zwei Jahre für eine Einführungsphase ausreichend.

2. Für eine schnelle und erfolgreiche Einführung sollten Erfahrungen und vorhandene Infrastruktur aus dem EU-ETS genutzt werden

Für eine Verkürzung der Einführungsphase spricht auch, dass beim Aufbau eines nationalen Emissionshandelssystems auf die Erfahrungen und teilweise auf die Infrastruktur aus dem EU-ETS zurückgegriffen werden kann.

So führt beispielsweise die EEX bereits seit 2010 im Auftrag der Bundesrepublik Deutschland die deutschen Versteigerungen im Rahmen des EU-ETS durch. Insgesamt haben uns 30 europäische Staaten damit beauftragt, die Primärmarktauktionen neuer Zertifikate im Rahmen des EU-ETS für sie durchzuführen. Aufbauend auf unseren Erfahrungen und der vorhandenen Infrastruktur wären wir in der Lage, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel in kurzer Zeit (sechs bis zwölf Monate) und mit relativ geringem Aufwand zur Verfügung zu stellen.

Zudem erleichtert eine Orientierung an den bestehenden und bewährten Standards aus dem EU-ETS eine spätere Anschlussfähigkeit bzw. Integration auf europäischer Ebene.

3. Der Emissionshandel ist ein Mengeninstrument – entscheidend ist die Klarheit des Emissionsbudgets und des Reduzierungspfads (Cap)

Grundsätzlich geht es in der Diskussion über die CO₂-Bepreisung um die Abwägung zwischen einer Preis- und Mengensteuerung zur Erreichung der Emissionsminderungsziele. Eine ähnliche Diskussion wurde in Deutschland auch bei der Weiterentwicklung der Erneuerbaren-Förderung geführt. Dabei gab es die politische Entscheidung, konsequent auf eine Mengensteuerung zu setzen und die Preisbildung dem Markt zu überlassen. Diese Entscheidung hat sich als richtig erwiesen; die Kosten für den Ausbau Erneuerbarer Energien sind gesunken.

Entscheidend für den Erfolg des nationalen Emissionshandels – sowohl hinsichtlich der Zielerreichung als auch der Akzeptanz – ist das Erreichen der Minderungsziele im Zeitraum 2021-2030.

Aus unserer Sicht sollte der Emissionshandel klar als Instrument zur Mengensteuerung gesehen und entsprechend umgesetzt werden. Entscheidend für die Erreichung von Minderungszielen ist die eindeutige Bestimmung des Emissionsbudgets und damit des Reduzierungspfads (§ 4 BEHG). Flexibilisierungsinstrumente, wie in § 5 BEHG vorgesehen, können in einem begrenzten Rahmen zwar sinnvoll sein, um z.B. im Falle konjunktureller Schwankungen ausgleichend zu wirken, sie sollten aber nicht dazu führen, die Mengensteuerung (Cap) durch unbegrenzte Zukäufe von Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedsstaaten aufzuweichen.

Auch ein Blick auf das EU-ETS zeigt die Wirksamkeit als Mengeninstrument. Die gesetzten Minderungsziele wurden bisher zuverlässig erreicht. Mehr noch, im Zusammenspiel mit ergänzenden Maßnahmen fällt die Emissionsreduktion zum Teil noch stärker aus, als vorgesehen. Jüngstes Beispiel ist der deutliche Rückgang der Emissionen im Energiesektor. Bedingt durch die weitere Reduktion des Emissionsbudgets und den dadurch merklich gestiegenen Preis der Emissionszertifikate (EUA) ist die Stromproduktion aus Kohle in den letzten Monaten rein marktgetrieben deutlich zurückgegangen. Verstärkt wurde diese Entwicklung noch durch zusätzliche Effekte wie der gestiegenen Stromproduktion aus erneuerbaren Energien.

4. Preissteuerung ist nicht nötig, im Gegenteil, sie kann nachteilig wirken

Besondere Bedeutung kommt der freien Preisbildung im Markt zu. Ein starkes Marktpreissignal, das jederzeit Angebot und Nachfrage widerspiegelt, ist die Grundlage dafür, dass der Emissionshandel seine Stärke der effizienten Emissionsminderung ausspielen kann. Es steuert Emissionsminderungen so, dass Flexibilitätpotenziale zwischen den Sektoren gehoben werden, und reagiert auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung.

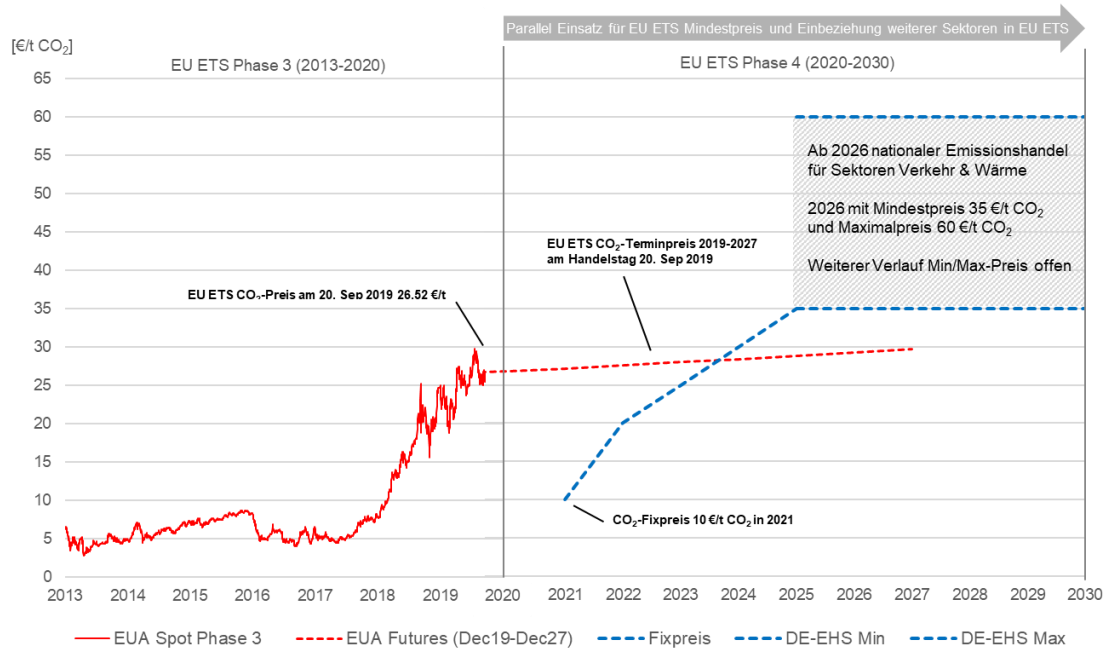
Politisch bestimmte Fixpreise, Mindest- und Maximalpreise sehen wir sehr kritisch. Sie sind nicht nur unnötig, sondern auch kontraproduktiv. Die Erfahrungen aus dem EU-Emissionshandel zeigen, dass extreme Preissprünge und Preisspitzen nicht zu erwarten sind. Entscheidend für die Preisbildung ist vor allem die Robustheit und Verlässlichkeit der CO₂-Minderungsvorgaben (Cap). Darüber hinaus sind Preisgrenzen auf nationaler Ebene problematisch im Hinblick auf die Anschlussfähigkeit an das bestehende EU-Emissionshandelssystem mit freier Preisbildung.

Insbesondere der in der Einführungsphase vorgesehene Fixpreis erscheint fraglich und kann nachteilig wirken. So könnte die Mengensteuerungsfunktion und damit die Einhaltung der Emissionsbudgets beeinträchtigt werden. In der Folge könnte es nötig sein, Emissionszuweisungen (Annual Emission Allowances, AEA) im Rahmen der EU-Lastenteilung (Effort Sharing) aus anderen Mitgliedsstaaten zur Sicherstellung der Zielerreichung zukaufen zu müssen.

In diesem Fall entstünden Kosten, die aus den Einnahmen des Brennstoffemissionshandels gegenfinanziert werden müssten. Dabei ist unklar, zu welchem Preis diese Emissionszuweisungen (AEA) erworben werden können. Es ist fraglich, ob andere Mitgliedsstaaten bereit sind, ihre überschüssigen Emissionszuweisungen maximal in Höhe der vorgesehenen Fixpreise an Deutschland abzugeben. Denkbar ist, dass der dann aktuelle Marktpreis im EU-ETS als Anhaltspunkt für eine Bepreisung der Emissionszuweisungen herangezogen wird. In diesem Fall würden die Kosten in den ersten Jahren vermutlich deutlich über dem vorgesehenen Fixpreis liegen und die Einnahmen bezogen auf ein Emissionszertifikat überproportional belastet. In der Folge stünden dem Energie- und Klimafonds (EKF) weniger Mittel zur Verfügung, die für die Programme und Rückverteilungen zur Verfügung stünden. Beispiel: Der Fixpreis soll in 2021 10 Euro betragen, der Preis im EU-ETS basierend auf aktuellen Preisen könnte realistisch in der Spanne zwischen 25 und 30 Euro liegen. In dem Fall würden die Kosten für eine zusätzlich zuzukaufende Emissionszuweisung die Einnahmen pro Zertifikat um den Faktor 2,5 bis Faktor 3 übersteigen.

Diese Diskrepanz zwischen den vorgesehenen Fixpreisen in der Einführungsphase und dem existierenden Marktpreis des EU-ETS zeigt die folgende Abbildung. Es wird deutlich, dass das Preisniveau des nationalen Brennstoffemissionshandels erst ab 2024 das aktuelle Preisniveau für Emissionsberechtigungen in Europa erreichen wird.

Abbildung: CO₂-Preis laut BEHG-Entwurf erst ab 2024 auf aktuellem Niveau des EU ETS (eigene Darstellung)



5. Ziel muss Integration in sektorübergreifendes EU-ETS sein

Ein nationales Emissionshandelssystem in den Sektoren Wärme und Verkehr kann nur eine Übergangslösung sein. Langfristiges Ziel sollte ein sektorübergreifendes EU-ETS sein. Sinnvoll könnte ggf. ein separates europäisches Handelssystem für Wärme und Verkehr als Zwischenschritt sein.

Die gesamte Gestaltung des EU-ETS ist auf Erweiterbarkeit ausgelegt, sowohl in der räumlichen als auch in der sektoralen Dimension. In der räumlichen Dimension nehmen neben den EU-Mitgliedstaaten auch die EEA-EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen am Emissionshandel teil. Mit der Schweiz ist eine Verknüpfung der Handelssysteme ab Januar 2020 geplant. In der sektoralen Dimension ist das EU-ETS bereits mehrfach sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene erweitert worden. Beispiele hierfür sind die Aufnahme des Luftverkehrs und des Aluminiumsektors auf europäischer Ebene, oder die nationale Erweiterung um zusätzliche Anlagen im Wärmebereich in verschiedenen Mitgliedstaaten.

Klimaschutz ist eine der zentralen Prioritäten der neuen EU-Kommission unter Ursula von der Leyen. Ansätze für eine umfassendere CO₂-Bepreisung in weiteren Sektoren jenseits des EU-ETS sind für den so genannten Green Deal innerhalb der ersten 100 Tage der neuen Kommission angekündigt. Zudem kann Deutschland im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 zum Impulsgeber auf europäischer Ebene werden. Mit dem vorgesehenen nationalen Brennstoffemissionshandel kann Deutschland praktische und wertvolle Erfahrungen sammeln, um weitere willige Mitgliedsstaaten auf dem Weg zu einer europäischen Lösung glaubwürdig zu überzeugen.

6. Ein sektorübergreifender CO₂-Preis zusammen mit einer wirksamen Entlastung beim Strompreis sind zentral für die Sektorenintegration

Die Einführung einer CO₂-Bepreisung in möglichst vielen Bereichen ist eine wichtige Grundlage für die Sektorenintegration. Grundlegend verstehen sich die verschiedenen Vorschläge zur Sektorenintegration als Verbindung und Verknüpfung verschiedener Wirtschaftsbereiche, um dadurch Synergien zur Treibhausgaseinsparung zu heben. Hierfür bedarf es eines sektorenübergreifenden Preissignals, wie es der vorgesehene Brennstoffemissionshandel bereitstellen kann. Perspektivisch sollte im europäischen Binnenmarkt ein solches Preissignal von einem sektorübergreifenden EU-ETS ausgehen.

Die Wirkung dieses sektorenübergreifenden Preissignals ließe sich weiter verstärken, indem Erlöse aus der CO₂-Bepreisung genutzt würden, um den Strompreis abzusenken. Denn dies führt sowohl zu einer Entlastung der Stromverbraucher als auch zu einer „echten“ Energiewende über den Strombereich hinaus, indem Strom verstärkt in anderen Sektoren eingesetzt wird. Das Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung sieht hierzu vor, die EEG-Umlage von 2021 bis 2023 korrespondierend zu den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung mit steigendem Fixpreis schrittweise abzusenken (ab 2021 um 0,25 Cent/kWh, ab 2022 um 0,5 Cent/kWh und ab 2023 um 0,625 Cent/kWh). Weitergehende Entlastungen, auch bei der Stromsteuer, werden vage in Aussicht gestellt.

Der Umfang der Absenkung der EEG-Umlage ist unserer Einschätzung nach allerdings nicht ausreichend, um Wirkung zu zeigen. Allein der Anstieg der EEG-Umlage von 2019 auf 2020 fällt höher aus als die erst 2021 wirksam werdende Entlastung. Hinzu kommt, dass selbst bei Fortschreiben der EEG-Umlageentlastung und einer Kopplung an die CO₂-Bepreisung mit Fixpreis bzw. Höchstpreis die Entlastung insgesamt auf ein sehr niedriges Niveau beschränkt bleibt. Aufgrund des vorgesehenen Höchstpreises von 60 Euro/t CO₂ ab 2026 wäre die Senkung der EEG-Umlage in der vorgesehenen Logik auf 1,5 Cent/kWh gedeckelt.

Eine mögliche Alternative – die zudem keine Rechtsunsicherheit in Bezug auf den beihilferechtlichen Status des EEG hätte – ist die Absenkung der Stromsteuer auf den zulässigen europäischen Mindestsatz. Damit könnte – zumindest im Bereich privater Endverbraucher – immerhin eine Entlastung in der Größenordnung von 2,04 Cent/kWh erreicht werden. Darüber hinaus bedarf es einer grundsätzlichen Betrachtung der diversen Abgaben und Entgelte als marktfremde Strompreisbestandteile, um eine Sektorenintegration auf Basis von Strom aus erneuerbaren Energien wirtschaftlich umsetzen zu können.

Kontakt

European Energy Exchange AG
Augustusplatz 9
04109 Leipzig

EEX-Hauptstadtbüro
Unter den Linden 38
10117 Berlin

Daniel Wragge
Director Political & Regulatory Affairs
daniel.wragge@eex.com

Robert Gersdorf
Market Policy Expert, Political & Regulatory Affairs
robert.gersdorf@eex.com

Timo Schulz
Senior Political & Regulatory Affairs Officer
timo.schulz@eex.com

Über EEX

Die European Energy Exchange (EEX) ist die führende europäische Energiebörse. Sie entwickelt, betreibt und vernetzt sichere, liquide und transparente Märkte für Energie und energienahe Produkte. Als Teil der EEX Group, einer auf internationale Commodity-Märkte spezialisierten Unternehmensgruppe, bietet die EEX Kontrakte auf Strom und Emissionsberechtigungen sowie Fracht- und Agrarprodukte an. Die EEX gehört zur Gruppe Deutsche Börse.

Berlin, 05. November 2019

MWV-Positionspapier

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)
Kabinettsbeschluss vom 23.10.19

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)293-G
zur Anhörung am 06.11.19
05.11.2019

Grundsätzliche Erwägungen

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.

Grundsätzlich unterstützt die Mineralölindustrie marktwirtschaftliche Instrumente wie Emissionshandel oder CO₂-Bepreisung zur Umsetzung der Klimaschutzziele. Im Idealfall geben diese marktbasierenden Mechanismen einen Anreiz, Markteinführung und Markthochlauf emissionsarmer bzw. klimaneutraler Kraft- und Heizstoffe von Seiten der Produzenten deutlich zu beschleunigen. Ein solcher Wettbewerb um die günstigsten CO₂-Vermeidungskosten ist im Sinne der Klimaschutzziele sowie der Verbraucher und der Volkswirtschaft insgesamt.

Der aktuelle BEHG-Vorschlag - das heißt ein Auf- oder Zuschlag zur heutigen mengenorientierten Energiesteuer - reicht jedoch nicht aus, um wachsende Anteile erneuerbarer Kraftstoffe, die zur Erreichung der klimapolitischen Ziele notwendig wären, in den Markt zu bringen. Wir werben deshalb für eine flankierende Umstellung der bestehenden Energiesteuern auf Kraftstoffe hin zu einem CO₂-Bepreisungssystem. Dies würde bereits kurzfristig ein kräftiges, aber sozial verträgliches Preissignal schaffen. Durch den höheren CO₂-Preis würde auf der Angebotsseite der Anreiz zur beschleunigten Marktdurchdringung von Treibhausgas (THG)-reduzierten Kraftstoffen geschaffen.

Ausführungen zum Gesetzgebungsverfahren

Es liegt sicherlich im Interesse des Parlaments, die ihm angemessenen Mitwirkungsrechte zu wahren. Dies gilt vor allem auch mit Blick auf die zahlreichen Verordnungsermächtigungen, die der Bundesregierung wesentliche Änderungen ohne Beteiligung der Legislative erlauben sollen. Darüber hinaus sollten der Gesetzentwurf und alle dazugehörigen Verordnungsentwürfe vollständig vorliegen. Nur so ist für die Mineralölwirtschaft als maßgeblich betroffene Branche eine Gesamtbewertung des Gesetzentwurfes möglich.

Wir bedauern, dass das federführende Bundesumweltministerium einem fachlichen Austausch nicht ausreichend Zeit eingeräumt und die formale Frist zur Anhörung auf wenige Stunden beschränkt hat. Dies insbesondere auch deshalb, weil unsere Mitgliedsunternehmen als die entscheidenden Inverkehrbringer von Kraft- und Heizstoffen ihre Expertise gerne in die zukünftigen Regelungen eingebracht hätten. Den Hinweis im Beiblatt der Kabinettsvorlage, dass „Länder und Verbände beteiligt wurden“, können wir nur formal bestätigen.

Wesentliche Kritikpunkte

1. Eine Lenkungswirkung hin zu THG-reduzierten Kraft- und Brennstoffen im eingangs genannten Sinne kann überhaupt nur dann erfolgen, wenn die spezifischen Treibhausgas-Emissionen der in den Verkehr gebrachten Kraftstoffe als Berechnungsgrundlage zugrunde gelegt werden. In der Begründung wird explizit auf den Zweck des Gesetzes verwiesen, die Emissionen fossiler Kraftstoffe zu bepreisen. Dies sollte auch bei der Definition der Brennstoffemissionen deutlich werden.

Formulierungsvorschlag:

„§ 3 Begriffsbestimmungen

1. *Brennstoffemission:*

Die Menge an Kohlendioxid in Tonnen, die bei einer Verbrennung von fossilen Brennstoffen oder dem fossilen Anteil in Brennstoffgemischen nach Anlage 1 freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 zugerechnet wird.“

Begründung:

Wie in der Begründung zum Gesetz ausdrücklich erwähnt, soll es die Grundlage schaffen für einen Zertifikatehandel für Emissionen, die fossilen Brennstoffen zuzurechnen sind. Dies würde mit der von uns vorgeschlagenen Änderung erreicht.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass nicht nur Biokraftstoffe, sondern auch treibhausgasarme oder -neutrale E-Fuels einen spezifischen Emissionsfaktor mit dem Wert Null erhalten. Dies entspricht der nationalen Treibhausgas-Emissionsberichterstattung des Umweltbundesamtes und der Berechnungspraxis der Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität (NPM). Zudem ist zu berücksichtigen, dass Biokraftstoffe ihre verbrennungsbedingten Treibhausgas-Emissionen zuvor durch Photosynthese der Atmosphäre entzogen haben. Ähnliches gilt für strombasierte Kraftstoffe, für deren Herstellung eine CO₂-Quelle benötigt wird.

2. Wichtig ist, dass THG-Minderungen, die im Raffinerieprozess verwirklicht werden, z. B. durch Einsatz von „grünem“ Wasserstoff sowie durch Co-Processing von Rest- und Abfallstoffen, zu einer entsprechenden Minderung des Bedarfs an Emissionszertifikaten führen. Diese THG-Minderung wird zukünftig im Rahmen der THG-Quote zertifiziert.

Daher schlagen wir vor, in der Ermächtigungsgrundlage in § 7 Absatz 4 vorzusehen, dass die verpflichteten Unternehmen die Möglichkeit erhalten, die im Rahmen der THG-Quote zertifizierten Minderungen im Raffineriebereich bei der Ermittlung des Bedarfs an Emissionszertifikaten in Abzug zu bringen. Dies trägt auch zur Verringerung des bürokratischen Aufwands bei.

3. Für die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere der energieintensiven Industrien in Deutschland, zu denen die deutschen Raffinerien zählen, ist der rechtssichere Ausschluss einer Doppelbelastung für EU ETS-Anlagen, die auch vor dem europäischen Beihilferecht Bestand hat, von entscheidender Bedeutung. In Übereinstimmung mit dem BDI schlagen wir im entsprechenden § 7 folgende Ergänzung vor:

„In der Rechtsverordnung nach Satz 2 ist auch zu regeln, dass für Brennstoffmengen, die in EU-Emissionshandelspflichtigen Anlagen genutzt werden, zum Zeitpunkt der Lieferung keine Kosten aus dem nationalen Emissionshandel berechnet werden dürfen. Der EU-Emissionshandel-Anlagenstatus nach Satz 3 wird auf Antrag jährlich durch einen behördlichen Bescheid nachgewiesen.“

Darüber hinaus bleibt es völlig unklar, wie eine Doppelbelastung rechtssicher vermieden werden kann, wenn z. B. Heizöl über mehrere Handelsstufen hinweg geliefert wird.

4. Es ist entscheidend, dass der Deutsche Bundestag über die in § 11 angestrebte Regelung zum Ausgleich indirekter Belastungen wacht und dieses Recht durch folgende Änderungen im Gesetz festgeschrieben wird:

„(2) Die Bundesregierung wird durch Rechtsverordnung, die ~~nicht~~ der Zustimmung des Bundestages bedarf, Einzelheiten über die vollständige finanzielle *ex ante* Kompensation für Anlagenbetreiber im Sinne des § 3 Nummer 2 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes regeln, die Brennstoffe nach Anlage 1 einsetzen, für die nach diesem Gesetz Emissionszertifikate abgegeben wurden und aufgrund deren Einsatz in der emissionshandlungspflichtigen Anlage auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen abgegeben werden müssen.

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, für die Zeit ab dem 1. Januar ~~2022~~ 2021 durch Rechtsverordnung, die ~~nicht~~ der Zustimmung des ~~Bundesrates~~ Bundestages bedarf, die erforderlichen Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt der EU-weiten und internationalen Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu regeln. Die Maßnahmen sollen vorrangig durch finanzielle Unterstützung ~~für klima-~~freundliche Investitionen erfolgen.“

5. „Im Interesse einer einfachen Administrierbarkeit“ erfolgt eine zu stark vereinfachende Anknüpfung an das nationale Energiesteuerrecht. Dadurch werden dort bestehende Problematiken in das nationale Emissionshandelsgesetz übernommen. Ferner bleiben viele Aspekte ungelöst. Zu nennen sind:
- a) Der Verantwortliche wird als Steuerschuldner im Sinne des Energiesteuergesetzes definiert. Dies führt dazu, dass Lohnverarbeitungsbetriebe (z. B. Gemeinschaftsraffinerien) und Tanklagerunternehmen zum nationalen Emissionshandel verpflichtet werden, obwohl sie lediglich Dienstleister und nicht Eigentümer der Brennstoffe sind. Der Wareneigentümer entscheidet über die Verwendung der Waren und damit auch über die Energiesteuerentstehung. Aus diesem Grund hat der Gesetzgeber Ausnahmen bei der nationalen THG-Quote geschaffen, die für diese Fälle auch hier vorzusehen sind.¹ In Einzelfällen muss daher ein abweichender Verantwortlicher definiert werden (Ergänzung in § 3 Nr. 3).
 - b) Es fehlen Erstattungsregelungen für die Fälle, in denen bereits versteuerte Kraftstoffe wieder entsteuert werden, z. B. weil sie in eine Raffinerie zurückgenommen, in einen anderen EU-Mitgliedstaat verbracht oder in ein Drittland exportiert werden.² Dies muss auch im BEHG nachvollzogen werden. Ohne solche Erstattungsregelungen kommt es zur Doppelbelastung, wenn diese Brennstoffe z. B. wieder aus der Raffinerie entnommen, dann erneut versteuert und mit Zertifikaten versehen werden müssen. Das Quotenrecht hat dieser Entsteuerung mit entsprechenden Ausnahmen Rechnung getragen.³
 - c) Es sollte ein dynamischer Verweis auf das Energiesteuergesetz aufgenommen werden. Andernfalls muss auch das BEHG bei Änderungen des Energiesteuergesetzes angepasst werden. Ebenso sollten die in der Anlage aufgeführten Codes der kombinierten Nomenklatur einen dynamischen Verweis auf die jeweilige aktuelle Fassung des Energiesteuergesetzes enthalten, um Inkonsistenzen zwischen den beiden Gesetzen bei Änderungen dieser Codes zu vermeiden.

¹ § 37a Abs. 2 BImSchG

² z. B. § 8 Abs. 7; § 46 Abs. 1; § 47 Abs. 1 EnergieStG; die Erstattung bei der Ausfuhr ist im EnergieStG gar nicht geregelt

³ §§ 37a Abs. 4 Satz 9 und 37b Absatz 8 Satz 2 BImSchG

Deutscher Bundestag
 Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
 und nukleare Sicherheit
 Ausschussdrucksache
19(16)293-D
 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

zum Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) vom 19. Oktober 2019

Berlin, 31.10.2019

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 268.000 Beschäftigten wurden 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 61 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 86 Prozent, Wärme 70 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 68 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitband-Ausbau. Ihre Anzahl hat sich in den letzten vier Jahren mehr als verdoppelt: Rund 180 Unternehmen investierten 2017 über 375 Mio. EUR. Seit 2013 steigern sie jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent und bauen überall in Deutschland zukunftsfähige Infrastrukturen (beispielsweise Glasfaser oder WLAN) für die digitale Kommune aus.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
 Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

› KERNFORDERUNGEN DES VKU

Lenkungswirkung entfalten – Sektorenkopplung anreizen

Damit die Bundesrepublik Deutschland ihre gesetzten Klimaziele möglichst effizient erreichen kann, muss das nationale Emissionshandelssystem zeitnah eine deutliche Lenkungswirkung entfalten. Je niedriger das CO₂-Preissignal zu Beginn gesetzt wird, desto steiler wird der Preispfad bis 2030 werden. Daher wird eine Anhebung der Festpreise in der Einführungsphase angeregt.

Auch die Wettbewerbsfähigkeit emissionsarmer Technologien im Wärme- und Verkehrssektor hängt maßgeblich von der zu entfaltenden Lenkungswirkung des Emissionshandels ab. Um die erforderliche Sektorenkopplung anzureizen, sollte die CO₂-Bepreisung in eine verursachungsgerechte Neuausrichtung aller klimapolitisch motivierten Energiebestandteile eingebettet sein. Erneuerbarer Strom für den Einsatz in Wärme- und Verkehrssektor ist ansonsten weiterhin nicht konkurrenzfähig gegenüber fossilen Energieträgern.

Der Gesetzesentwurf führt dazu, dass für die Erzeugung und Nutzung von Klär-, Faul- und Deponiegas sowie brennwerthaltigen Abfällen Zertifikate erworben werden müssten. Diese Energieerzeugnisse entstehen bei der Abfall- und Abwasserentsorgung. Durch ihre Nutzung heben kommunale Unternehmen die gesetzlich geforderten Energiepotenziale und tragen damit zum Klimaschutz bei. Eine CO₂-Bepreisung ist somit kontraproduktiv und entfaltet keinerlei Lenkungswirkung in Richtung einer Emissionsminderung. Die genannten Energieerzeugnisse sollten daher vom Emissionshandel ausgenommen werden.

Doppelbelastung von Kraftwerken im ETS und im nEHS zwingend vermeiden

Zur zwingenden Vermeidung von Doppelbelastungen von Kraftwerken im ETS und im nEHS sowie zur Erhöhung der Planungssicherheit sollten Verantwortliche für Brennstoffmengen, die in dem ETS unterliegenden Anlagen verwendet werden, vom Erwerb der entsprechenden Mengen an nEHS-Emissionszertifikaten befreit werden. Angesichts der Tragweite dieser Weichenstellung sollte eine entsprechende Regelung unmittelbar im Gesetz vorgenommen werden.

Minimierung des Bürokratieaufwandes für Verantwortliche – Einsparverpflichtungen vermeiden

Kommunale Unternehmen müssen mit erheblichen Verwaltungsaufwendungen rechnen. Vor dem Hintergrund des fraglichen Zielbeitrages steht die Kosten-Nutzen-Abwägung in einem Missverhältnis. Zudem ist im Gesetz keine de-minimis-Regel

angelegt. Es sollten daher Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen getroffen werden. Etwaige Einsparverpflichtungen einzelner Gaslieferanten sind zu vermeiden.

Kommunale Unternehmen, die sich mit Energiehandel oder Eigenerzeugung befassen, haben bereits heute einen erheblichen administrativen Aufwand durch die Zuständigkeit verschiedener Behörden (BAFA, BNetzA, ÜNB, Zoll) und deren Portalen, die teilweise sehr unterschiedlich aufgebaut sind. Mit dem Umweltbundesamt soll im Zuge des BEHG eine weitere zentrale Behörde hinzukommen. Aufgrund der Erfahrungen mit anderen Plattformen (z. B. Aufbau des MaStR) ist zu vermuten, dass weder die neue Plattform fristgerecht zur Verfügung stehen wird noch die notwendigen sonstigen Kapazitäten aufgebaut sein werden. Eine Bündelung verschiedener Meldepflichten beispielweise durch eine gemeinsame Plattform von Zoll und UBA für die Energiesteuer und den Emissionshandel würde die Abwicklung für die Unternehmen deutlich erleichtern.

Auslagerung in Verordnungsermächtigungen vermeiden

Der vorliegende Gesetzentwurf enthält bei 23 Paragrafen 14 Verordnungsermächtigungen. Diese umfassen auch solch grundlegende Ausgestaltungsinhalte wie die Regelungen zur Vermeidung von Doppelerfassungen und die Konzeption des zukünftigen Handelssystems. Das bedeutet, dass Inhalt und Zeitpunkt der Konkretisierung unbekannt sind und für Stakeholder damit keine Planungssicherheit besteht und Investitionen in emissionsarme Technologien gehemmt werden. Ebenfalls werden dadurch Beteiligungen von Ländern, Fachkreisen und Verbänden minimiert. Das kann in der Konsequenz dazu beitragen, dass das System nicht praktikabel ist und damit seine geplante Wirkung nicht erzielt.

› EINLEITUNG

Der VKU begrüßt, dass die Bundesregierung mit dem vorgelegten „Gesetzesentwurf über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG) eine CO₂-Bepreisung in den Sektoren Wärme und Verkehr einführen will. Während im Stromsektor sowie in der Industrie mit dem EU-Emissionshandel bereits seit knapp 15 Jahren ein zielgerichtetes Instrument zur Verminderung der CO₂-Emissionsmengen existiert, fehlte bisher in den Sektoren Wärme und Verkehr ein entsprechendes Anreizsystem.

Positiv ist, dass mit dem vorgelegten Entwurf der Einstieg in die CO₂-Bepreisung über gestaffelte Festpreise erfolgen soll. Das schafft Planbarkeit. Damit die Bundesrepublik Deutschland jedoch ihre CO₂-Minderungsverpflichtungen aus der EU-Klimaschutzverordnung für den Zeitraum 2021-2030 einhalten kann, sind aus Sicht des VKU Maßnahmen erforderlich, die zeitnah eine deutliche Lenkungswirkung in Richtung klimaschonender Technologien sowie energieeffizienten Verhaltens im Gebäude- und Verkehrssektor entfalten. Je später ein absehbar langfristig bindendes CO₂-Preissignal implementiert wird, desto später wird die Entwicklung emissionsarmer Technologien angekurbelt und desto teurer wird die Umstellung auf eine emissionsneutrale Volkswirtschaft in Deutschland. Um diese Gefahr zu vermeiden, regt der VKU an, die Festpreise in der Einführungsphase anzuheben.

Kritisch wird betrachtet, dass das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) nicht – wie vom VKU in seiner Studie zur CO₂-Bepreisung¹ vorgeschlagen – in eine grundlegende Reform des Abgabe- und Umlagesystems eingebettet wird. Nur durch eine verursachungsgerechte Neuausrichtung aller klimapolitisch motivierten Energiepreisbestandteile können vordergründig strombasierte Technologien (bspw. Elektromobilität, Power-to-X, Wärmepumpen) und Energiespeicher gegenüber vorrangig auf fossilen Energieträgern basierenden Technologien wettbewerbsfähiger werden. Dadurch werden Sektorenkopplungstechnologien in den Markt gezogen sowie Flexibilitätsoptionen im Energiesystem angereizt („Dreiklang der Energiewende“). Ausgesprochen kritisch bewertet der VKU in dem Gesetzesentwurf die Anwendung des Emissionshandels auch auf klimapolitisch sinnvolle, genutzte Energieerzeugnisse wie Klärgas. Dies entfaltet keine Lenkungswirkung und führt nur zu erheblichen Mehrkosten bei den betroffenen kommunalen Unternehmen.

¹ Die VKU-Studie "Finanzierung der Energiewende - Reform der Entgelte- und Umlagesystematik" wurde am 14.06.2019 veröffentlicht (vgl. www.vku.de/finanzierung-der-energiewende).

Kritisch ist ebenfalls, dass viele Aspekte der Umsetzung noch nicht konkret geregelt sind, sondern im Rahmen von Verordnungsermächtigungen der Bundesregierung zur späteren Konkretisierung übertragen werden.

Wir bitten Sie, nachfolgende Umsetzungsempfehlungen für das Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG im weiteren parlamentarischen Verfahren zu berücksichtigen. Der VKU weist darauf hin, dass der vorliegende Entwurf aufgrund der sehr kurzen Fristsetzung nicht umfassend mit den Mitgliedsunternehmen in der erforderlichen Tiefe analysiert und beurteilt werden konnte.

› ZU DEN REGELUNGEN IM EINZELNEN

Zielorientierung und Wirkung des Gesetzes

› § 1 Brennstoffemissionshandel konsistent auf Klimaschutzziele ausrichten und Lenkungswirkung erzielen:

Das Gesetz sollte konsistent auf die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung sowie des Klimaschutzplans 2050 und des zu verabschiedenden Klimaschutzgesetzes ausgerichtet werden sowie eine signifikante Wirkung entfalten.

Die Bundesregierung plant die Einführung eines nationalen Emissionshandels (nEHS) auf Grundlage einer Mengensteuerung. Aufgrund der vorgeschlagenen starken Modifikationen des Instruments, vor allem durch die Einführung von Festpreisen während der Jahre 2021 bis 2025 sowie darüber hinaus durch die Beschränkung des freien Handels innerhalb eines Preiskorridors mindestens im Jahr 2026, droht der zentrale Vorteil des Mengeninstruments, nämlich die Zielgenauigkeit, verloren zu gehen. Insbesondere vor dem Hintergrund von zunächst äußerst niedrig gewählten Festpreisen und damit einhergehend voraussichtlich zu niedriger Lenkungswirkung steht zu erwarten, dass sich das Instrument auch mittel- bis langfristig nicht zu einer echten Mengensteuerung hin entwickelt, sondern eine de facto Preissteuerung bleiben wird, da ggf. drohende starke Preisausschläge politisch/gesellschaftlich nicht akzeptiert werden.

Daher regt der VKU an, die Festpreise in der Einführungsphase höher anzusetzen, sodass notwendige Emissionsminderungen erreicht werden können. Dadurch würde die Etablierung emissionsarmer Technologien vorangebracht und perspektivisch die Öffnung des Systems zu einem tatsächlich freien Handel ohne unverhältnismäßig hohe Preissprünge ermöglicht. Sofern dieser Vorschlag nicht aufgegriffen werden sollte und damit das Risiko eingegangen wird, auch langfristig ein System der de facto Preissteuerung zu etablieren, wäre eine Umsetzung der CO₂-Bepreisung als Steuerlösung – wie vom VKU vorgeschlagen – deutlich transparenter und insgesamt einfacher umsetzbar.

Der VKU hat sich mit dem Ziel der Schaffung größtmöglicher Planbarkeit für die Marktteilnehmer – insbesondere in der Zeit der Einführung einer CO₂-Bepreisung – in seinem Vorschlag zur Reform der aktuellen Entgelte- und Umlagesystematik im Energiesektor für eine sektorenübergreifende Preissteuerung in Form einer Anpassung der Strom- und Energiesteuersätze auf Basis der CO₂-Emissionsintensität vorgelegt. Durch eine solche Umsetzung würde zusätzlich auch die kurzfristige Einführung der CO₂-Bepreisung ermöglicht und Kostenneutralität innerhalb der Energiewirtschaft durch entsprechende Festsetzung der Steuerhöhe gewährleistet.

Anwendungsbereich

› § 2 Regenerativ erzeugte Brennstoffe aus dem nationalen Zertifikatehandel ausnehmen

Das Gesetz sollte sicherstellen, dass die klimapolitisch sinnvolle und gewollte Nutzung erneuerbarer Brennstoffe vom Anwendungsbereich ausgenommen sind. Daher ist Anlage 1 zum BEHG wie folgt anzupassen:

› Änderungsvorschlag:

zu Anlage 1 (zu § 2 Absatz 2) BEHG-E:

(1)...

(2) Als Brennstoffe im Sinne dieses Gesetzes gelten mit Ausnahme von Torf und Waren der Positionen 4401 und 4402 der Kombinierten Nomenklatur auch:

1. andere als die in Absatz 1 genannten Waren, die zur Verwendung als Kraftstoff oder als Zusatz oder Verlängerungsmittel von Kraftstoffen bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden,
2. andere als die in Absatz 1 genannten Waren, ganz oder teilweise aus Kohlenwasserstoffen, die zur Verwendung als Heizstoff bestimmt sind oder als solche zum Verkauf angeboten oder verwendet werden.

Hiervon sind die in § 1b Abs. 1 EnergiestV genannten Energieerzeugnisse sowie gasförmige Kohlenwasserstoffe, die aus dem biologisch abbaubaren Anteil von Abfällen gewonnen werden und bei der Lagerung von Abfällen oder bei der Abwasserreinigung anfallen, ausgenommen. ...

Gemäß § 1 des BEHG-E verfolgt der Gesetzgeber mit dem nationalen Emissionshandelssystem den Zweck, fossile Treibhausgasemissionen zu bepreisen. Gleichlautend ist die Pressemitteilung des BMU vom 23.10.19 (186/19): „Ziel ist, das Verbrennen von fossilen Brennstoffen für den Verkehr und das Heizen schrittweise teurer und so den Umstieg auf klimafreundliche Alternativen attraktiver zu machen.“ Brennstoffe, die fossile Treibhausgase emittieren, werden nach § 2 BEHG unter Rückgriff auf § 1 EnergiestG, der wortgleich mit Anlage 1 zum BEHG ist, definiert.

Dies würde in der aktuellen Fassung des BEHG jedoch dazu führen, dass zukünftig auch die Nutzung klimapolitisch sinnvoller Energieerzeugnisse wie Klär- und Faulgase sowie Waren, die gemäß § 1b Abs. 1 Energiesteuerverordnung keine Energieerzeugnisse darstellen, dem nationalen Emissionshandelssystem unterfallen würden.

Das umweltpolitisch gewünschte Verheizen von Klär- und Faulgas würde somit erheblich verteuert. Gleiches gilt auch für die Einspeisung von Klärgas, das auf Erdgasqualität aufbereitet wird (Bioerdgas).

Erste Berechnungen unter den VKU-Mitgliedern ergeben potenzielle zusätzliche Kosten in Höhe von mehreren zehntausend bis zu mehreren hunderttausend Euro im Jahr. Somit würde das BEHG mit den vorliegenden Regelungen Klimaschutzmaßnahmen eher

verhindern, statt sie zu fördern. Aus VKU-Sicht bedarf es daher einer eindeutigen Differenzierung im vorliegenden Gesetzentwurf zwischen den eigentlichen adressierten Brennstoffen (fossile) und den klimapolitisch sinnvollen und gewollten Brennstoffen (erneuerbare) durch eine entsprechende Ausnahme in Anlage 1 zum BEHG-E. Vom Anwendungsbereich des BEHG sind aus den oben genannten Gründen die in § 1b EnergieStV aufgeführten Energieerzeugnisse ebenfalls klarstellend auszunehmen. Energiesteuerrechtlich ist § 1b EnergieStV eine Klarstellung zu § 1 EnergieStG.

Fehlende Lenkungswirkung

Die CO₂-Bepreisung von entsorgungspflichtigen Abfällen hätte zudem kaum bis keine Lenkungswirkung im Hinblick auf die CO₂-Vermeidung, da diese dauerhaft anfallen. Mit der energetischen Nutzung von Klärgas leisten Abwasserentsorger einen Beitrag zum Klimaschutz, die auch Grundlage für die entsprechenden energiesteuerlichen Erleichterungen sind. Für die Verbesserung der Energieeffizienz gibt es darüber hinaus durch § 3 Abs. 2a Abwasserverordnung einen gesetzlichen Auftrag.

Doppelbelastung der Verbraucher

Die ins Abwasser gelangenden Stoffe werden zu Beginn ihres Lebenszyklus unter Einsatz oder Verwendung fossiler Roh- bzw. Brennstoffe hergestellt. Gemäß BEHG sollen diese Stoffe bereits einer quellen- und produktbezogenen "CO₂-Bepreisung" unterworfen werden. Durch die zusätzlichen Kosten würden Verbraucher insofern über den Abwasser- und Schlammfad ein zweites Mal die CO₂-Kosten tragen müssen.

Flexibilisierungsinstrumente nach der EU-Klimaschutzverordnung

› § 5 Ankauf von Emissionszuweisungen mit Bedacht, inländische Investitionen sind vorzuziehen:

Das Gesetz sollte die Möglichkeit des Ankaufs ausländischer Emissionsberechtigungen durch die Bundesregierung nur als Ausnahme ermöglichen, insofern nationale Klimaschutzmaßnahmen nicht ausreichend Wirkung entfalten.

Um während der Einführungsphase bis Mitte der 2020er Jahre sehr hohe CO₂-Preise zu vermeiden, sollen laut vorliegendem Gesetzentwurf im Rahmen bestehender Flexibilisierungsmöglichkeiten der EU-Klimaschutzverordnung Emissionsberechtigungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten zugekauft werden können. Dies ist aus sozialpolitischer Sicht zur Vermeidung übermäßig hoher Kostenbelastungen für Bevölkerung und Unternehmen zwar nachvollziehbar.

Primär sollte der nEHS allerdings so ausgestaltet werden, dass die Jahresemissionsmengen nach der EU-Klimaschutzverordnung auch eingehalten werden können. Dafür ist eine entsprechende Lenkungswirkung notwendig.

Kommunale Unternehmen investieren heute bereits in verschiedenste Klimaschutztechnologien, wie Ladesäuleninfrastruktur, Wärmenetze und KWK. Andere Technologien (bspw. Wasserstoff, PtX) sind aktuell noch nicht wettbewerbsfähig, was u. a. an der aktuellen Abgaben- und Umlagesystematik liegt.

Über zielgerichtete Förderprogramme wird jedoch bereits in vielen Fällen, bspw. bei der energetischen Gebäudesanierung, die Investitionslücke zur Wirtschaftlichkeit geschlossen. Die Bundesregierung sollte daher primär Haushaltsmittel dafür aufbringen, um die Einführung innovativer Energietechnologien in den Markt zu fördern und darüber einen Mehrwert für die Energiewende und den Innovationsstandort Deutschland zu leisten, als sich über den Handel mit Emissionszuweisungen aus anderen EU-Staaten freizukaufen. Die Erfahrungen aus Windkraft, PV und Batteriespeichern zeigen, dass diese Technologien massiv von Skaleneffekten und technologischem Lernen profitieren. Ein frühzeitiger Einstieg in diese Technologien spart langfristig Kosten.

Zudem sollte bereits im jetzt formulierten Gesetzesvorschlag auf eine Ausweitung des nEHS auf weitere Mitgliedstaaten bzw. langfristig auf die Integration in den EU-ETS hingewirkt werden. Dies könnte bspw. durch entsprechende Analysen in den regelmäßigen Evaluierungen des Gesetzes und Vorschlägen zur Umsetzung implementiert werden.

Grundpflichten der Verantwortlichen

› §§ 6 - 8 Minimierung des Bürokratieaufwandes für Verantwortliche:

Im Gesetz ist keine de-minimis-Regel angelegt. Somit müssen auch kommunale Gasversorgungslieferanten mit geringer Unternehmensgröße mit erheblichen Verwaltungsaufwendungen rechnen. Im Gesetz sollten Ausnahmeregelungen für kleine und mittlere Unternehmen getroffen werden. Etwaige Einsparverpflichtungen einzelner Gaslieferanten sind zu vermeiden.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Einführung eines nEHS implementiert aus Sicht des VKU ein unverhältnismäßig komplexes und bürokratisches System, welches aufgrund der vorgeschlagenen Festpreise zu Beginn zudem auch nicht den zentralen Vorteil einer Mengensteuerung erfüllt (garantiertes Erreichen der Emissionsminderungsziele).

Laut Gesetzentwurf sollen in den nEHS Unternehmen als Verantwortliche einbezogen werden, die Brennstoffe in Verkehr bringen (sog. „upstream-ETS“). Zur Teilnahme werden die Unternehmen verpflichtet, für die im Energiesteuerrecht brennstoffspezifisch die Steuerpflicht begründet ist. Das sind bei Erdgas die Lieferanten an Endkunden.

Im Rahmen des nun vorgeschlagenen nEHS sehen sich Vertriebe von Erdgaslieferanten als Verantwortliche nun vielfältigen neuen Verpflichtungen gegenüber: Neben der Erstellung eines Überwachungsplans für die Ermittlung von Brennstoffemissionen innerhalb einer Handelsperiode müssen diese jährlich ermittelt und dem Umweltbundesamt berichtet sowie entsprechende Emissionszertifikate beschafft und jährlich abgegeben werden.

Hinzu kommt die notwendige und unabhängige Prüfung der Berichte durch eine Prüfstelle, wo entsprechende Kapazitäten erst noch aufzubauen sind. Im Hinblick auf die von uns vorgeschlagene Anpassung der Energiesteuersätze ist die Lösung eines nEHS deutlich aufwendiger, insbesondere für mittlere und kleinere Erdgaslieferanten, die noch keine Erfahrungen im EU-ETS besitzen. Zudem gibt es auch im ETS eine Untergrenze von 20 MW. Eine solche Untergrenze ist im BEHG bisher nicht enthalten, sollte jedoch ergänzt werden.

Zwar sind im jetzigen Vorschlag bereits Möglichkeiten der Vereinfachung dieser Pflichten angelegt, bspw. durch Einreichung eines vereinfachten Überwachungsplanes und die Anwendung standardisierter Emissionsfaktoren. Bei der weiteren Umsetzung des Gesetzentwurfs sowie der weiteren Vorschriften sollte jedoch unbedingt darauf geachtet werden, dass entsprechende Vorschriften möglichst verwaltungsarm ausgestaltet werden. Auch hier kann der Aufwand für kommunale Erdgaslieferanten endgültig erst nach Ausgestaltung der konkreten Berichtspflichten abgeschätzt werden. Daher sollten zentrale Berichtspflichten bereits im Gesetz selbst geregelt werden und nicht erst in einer Verordnung.

Ebenfalls darf die geplante CO₂-Bepreisung nicht in letzter Konsequenz zu einer Einsparvorgabe einzelner Erdgaslieferanten führen. Grund hierfür ist, dass Erdgaslieferanten keinen Einfluss auf den Energieverbrauch ihrer Kunden haben. Sie sind damit die falschen Adressaten.

Außerdem sollte dringend der Zeitraum für die Berichterstattung geprüft werden. Hintergrund ist, dass bei Erdgaslieferanten das Gaswirtschaftsjahr vom 01.10. eines Jahres bis zum 01.10. des Folgejahres läuft. Wenn der Jahresbericht jedoch bis zum 31.07. des Folgejahres übermittelt werden muss, können Gaslieferanten nur bis zum 30.09. des vorangegangenen Jahres berichten. Daher sollte ein späterer Berichtszeitpunkt in Betracht gezogen werden.

Ermittlung und Bericht über Brennstoffemissionen

› § 7 Doppelbelastungen zwingend vermeiden, Planungssicherheit erhöhen

Zur zwingenden Vermeidung von Doppelbelastungen von Kraftwerken im ETS und im nEHS sowie zur Erhöhung der Planungssicherheit sollten Verantwortliche für Brennstoffmengen, die dem ETS unterliegenden Anlagen verwandt werden, vom Erwerb der entsprechenden Mengen an nEHS-Emissionszertifikaten befreit werden.

Laut Gesetzentwurf sollen Doppelbelastungen infolge des Einsatzes von Brennstoffen in einer dem EU-Emissionshandel unterliegenden Anlage vermieden werden.

Hierzu ist in § 7 Abs. 5 zwar eine Verordnungsermächtigung vorgesehen. Angesichts der Tragweite dieser Weichenstellung sollte eine solche Regelung unmittelbar im Gesetz vorgenommen werden. Ebenfalls sollte die Regelung so ausgestaltet werden, dass es bei bereits laufenden Planungen nicht zu Verunsicherungen und damit zu Verzögerungen kommt.

Der VKU regt daher an, in § 7 eine Regelung aufzunehmen, wonach der Verantwortliche für Brennstoffmengen, die dem ETS unterliegenden Anlagen verwandt werden, vom Erwerb der entsprechenden Mengen an nEHS-Emissionszertifikaten befreit wird.

Durch unterschiedliche CO₂-Preise im ETS und nEHS entstehen Wettbewerbsverzerrungen zwischen KWK-Anlagen.

Dadurch, dass der CO₂-Preis für Stromerzeugungs- und KWK-Anlagen, die am europäischen Emissionshandel (EU-ETS) teilnehmen, gegenüber dem Preis im nEHS unterschiedlich sein wird, werden sich Wettbewerbsverzerrungen zwischen großen und kleinen KWK-Anlagen ergeben. Während KWK-Anlagen mit einer Feuerungswärmeleistung von mehr als 20 MW_{th} dem EU-ETS unterliegen und somit den dortigen CO₂-Preis zahlen, werden zukünftig kleinere KWK-Anlagen mit einer geringeren Wärmeleistung – wie bspw. BHKWs – am nationalen Emissionshandelssystem teilnehmen. Wenn der CO₂-Preis im nEHS höher ist als im EU-ETS, stellt sich die am nEHS teilnehmende Anlage im Vergleich zur größeren KWK-Anlage im EU-ETS schlechter. Dieser Effekt verstärkt sich nochmals, wenn die KWK-Anlage im EU-ETS für die Wärmeproduktion eine kostenlose Zertifikatszuteilung erhält.

Ausgabe und Veräußerung der Zertifikate

› § 10 Emissionshandel bis 2025 als Steuer ausgestaltet und ab 2026 fehlen Kernbestandteile eines Handels in Gänze:

Durch den sehr niedrigen Einstiegspreis ist mit Öffnung des Preiskorridors ein sprunghafter Preisanstieg zu erwarten. Um dies zu verhindern, sollte mit einem höheren Festpreis gestartet werden. Zudem sollten im Gesetz bereits die Kernbestandteile eines ab 2026 stattfindenden Handels von Zertifikaten ausgestaltet werden, um Planungsunsicherheiten und zurückgehende Investitionen zu vermeiden.

Durch die aktuell vorgeschlagenen Festpreise der Einführungsphase erhöhen sich Kraft- und Brennstoffpreise im Verkehrs- bzw. Wärmesektor lediglich geringfügig: Im Jahr 2021 bewirkt der vorgeschlagene CO₂-Festpreis in Höhe von 10 EUR/t CO₂ bei Benzin bzw. Diesel eine Erhöhung um 2,3 ct/kWh bzw. 2,6 ct/kWh und bei Erdgas bzw. Heizöl um 0,2 ct/kWh bzw. 0,3 ct/kWh. Erst die für das Ende der Einführungsphase angesetzten CO₂-Festpreise in Höhe von 30 EUR/t CO₂ im Jahr 2024 bzw. 35 EUR/t CO₂ im Jahr 2025 liegen in einer Größenordnung, die auch in vielen dem Gesetzentwurf vorangegangenen Veröffentlichungen als sinnvolle Höhe zum Einstieg in eine CO₂-Bepreisung analysiert und empfohlen wurden (bspw. Gutachten des BMU oder des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). Bei 35 EUR/t CO₂ würden sich dabei die Kosten für Benzin bzw. Diesel durch die CO₂-Bepreisung um 8,1 ct/kWh bzw. 9,2 ct/kWh und für Erdgas und Heizöl um 0,7 ct/kWh bzw. 0,9 ct/kWh erhöhen. Ab diesem Preisniveau wird eine Lenkungswirkung erwartet.

Es kann daher davon ausgegangen werden, dass in den ersten Jahren der Einführung des nEHS keine ausreichende THG-Minderung erzielt werden kann. Sofern auch mit den weiteren von der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 angekündigten Maßnahmen keine ausreichende THG-Minderungswirkung in den Sektoren Wärme und Verkehr erreicht wird, ist daher ab dem ersten Handelsjahr, also im Jahr 2026, ein starker Preisanstieg für Emissionszertifikate im nEHS zu erwarten.

Um die Obergrenze des Preiskorridors in Höhe von 60 EUR/t CO₂ im Jahr 2026 durchzusetzen, werden aller Voraussicht nach weitere, über die gem. § 4 Abs. 1 des BEHG-Entwurfs in Einklang mit den europäischen Verpflichtungen festgelegten jährlichen Emissionsmengen hinausgehende, Zertifikate in Umlauf gebracht werden müssen. Aufgrund der in der Einführungsphase sowie im Jahr 2026 zu geringen CO₂-Bepreisung und damit zu geringen Lenkungswirkung in den Sektoren Wärme und Verkehr besteht die Gefahr, dass das avisierte und ggü. der EU verbindliche THG-Minderungsziel nicht erreicht werden wird.

Marginale Entlastung der Stromverbraucher entfaltet keine ausreichenden Anreize zur Sektorenkopplung

Zusätzlich zu dieser geringen Belastung fossiler Energieträger wird von der Bundesregierung im Klimaschutzprogramm 2030 vorgeschlagen, die EEG-Umlage im Jahr 2021 um 0,25 ct/kWh und in den darauffolgenden Jahren analog zur Erhöhung des CO₂-Bepreisungspfades zu reduzieren (2022: Reduktion um 0,5 ct/kWh, 2023: Reduktion um 0,625 ct/kWh und so weiter). Eine solch geringe Reduktion wird jedoch durch bereits heute abzusehende Steigerungen der EEG-Umlage in den nächsten Jahren teilweise kompensiert oder sogar überkompensiert werden: die von den Übertragungsnetzbetreibern ermittelte EEG-Umlage für das Jahr 2020 etwa beträgt 6,756 ct/kWh und liegt damit bereits 0,351 ct/kWh höher als 2019.

Auf absehbare Zeit wird der Endverbraucherpreis Strom im Ergebnis entsprechend nicht bzw. nicht ausreichend entlastet und seine Wettbewerbsfähigkeit gegenüber fossilen Energieträgern nicht gestärkt. Dem Vorschlag zur Einführung einer CO₂-Bepreisung der Bundesregierung fehlt damit insgesamt ein klarer Fahrplan zur umfassenden Reform der aktuellen Entgelte- und Umlagesystematik im Energiesektor, welche effektiv zukünftig notwendige Investitionen in Sektorenkopplungstechnologien anreizen kann. Durch einen höheren Einstiegspreis könnte eine stärkere Absenkung staatlich induzierter Strompreisbestandteile vorgenommen werden, was die Wettbewerbsfähigkeit strombasierter Technologien im Wärme- und Verkehrssektor entsprechend verbessern würde.

Im Zusammenhang mit der effektiven Endverbraucherbelastung sollte zudem auch darauf geachtet werden, dass im Rahmen von Härtefallregelungen für Unternehmen oder Entlastungen von Unternehmen, die von Carbon Leakage betroffen sein könnten, nicht zu viele Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung verloren gehen, die an anderer Stelle zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen oder zu Entlastungen von ärmeren Haushalten eingeplant sind.

Kompetenzen für Umweltbundesamt

› §§ 13 – 14 im Hinblick auf Verantwortlichkeiten und mögliche Ordnungswidrigkeiten sind Kompetenzen sehr weitreichend ausgestaltet:

Im Gesetz sollte auf ein ausgewogenes Maß bezüglich Aufgaben und Kompetenzen des Umweltbundesamtes geachtet werden.

Es ist unverhältnismäßig, dass die Verantwortlichen dem Umweltbundesamt als zuständige Behörde u. a. unverzüglich Zutritt zu den Betriebsräumen oder Grundstücken zu gewähren haben. Die angelegten Kompetenzen sind sehr weitreichend und sollten

nur als letztes Mittel in Frage kommen. Gleiches gilt für das Auskunftsersuchen bei der Generalzolldirektion.

Evaluierung und Erfahrungsberichte

› § 23 Zeiträume für Evaluationen kürzer fassen und Ergebnisse des Emissionshandels in dessen Weiterentwicklung aufnehmen:

Die Evaluationszeiträume sollten gerade in der ersten Handelsperiode kürzer gefasst werden, um die erlangten Erfahrungen auch in die weitere Ausgestaltung und Weiterentwicklung des Handelssystems einfließen zu lassen.

In diesem Zusammenhang sollten auch die Zeitintervalle, in denen die Wirkung des Gesetzes evaluiert werden soll, deutlich gestrafft werden. Die Bundesregierung schlägt aktuell vor, das Gesetz nach dem Jahr 2024 lediglich alle vier Jahre zu evaluieren (vgl. § 23 Abs. 1). Wenn eine Evaluierung nach 2024 jedoch erst im Jahr 2028 stattfindet, ist mit einer konkreten Umsetzung der Änderungen nicht vor dem Jahr 2030 zu rechnen.

Somit könnten ab dem Jahr 2025 gewünschte und ggf. erforderliche Änderungen des Instruments erst zum Jahr 2030 wirksam werden. Des Weiteren stehen im Jahr 2024 erst die Erfahrungswerte und Jahresberichte der Verantwortlichen für die Jahre 2021 - 2023 als Datenbasis zur Verfügung. In diesen Jahren bestehen jedoch noch sehr niedrige Festpreise, sodass für die Bewertung über die Fortführung des Preiskorridors, welcher erst ab 2026 besteht, gar nicht ausreichend Erfahrungswerte zur Verfügung stehen können.

Aus Sicht des VKU ist daher eine Evaluierung des Gesetzes zumindest alle zwei Jahre notwendig, um zeitnahe Anpassungen der Festpreise bzw. der ggf. gesetzten Preiskorridore oder deren möglichst frühzeitige Auflösung und Einführung eines tatsächlich freien Handels zu ermöglichen.

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 des Sachverständigen Dr. Ralf Bartels, IG BCE

zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des deutschen Bundestages

am 6. November 2019

zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

Bundesrats-Drucksache 533/19

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 die Erreichung der Klimaziele von Paris notwendig. Im Rahmen der internationalen, europäischen und nationalen Klimaziele steht Deutschland in der Verantwortung, seinen Beitrag zu leisten.

Aus Sicht der deutschen Gewerkschaften 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.

Die Bepreisung von Treibhausgasen ist sicher ein Schritt in die richtige Richtung. Auch insofern begrüßen wir das Klimapakett und das BEHG. Wo ich im folgenden Kritik übe, geht es nicht um das Ob, sondern um eine Optimierung des Wie.

Der häufig unbestimmten CO₂-Minderungswirkung steht mit der Einführung einer CO₂-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Wärme eine konkrete Belastung aller Haushalte und Unternehmen gegenüber. Klimafreundliche Verhaltensalternativen, um diese Belastungen zu vermeiden, stehen hingegen nicht allen Haushalten und Unternehmen offen.

Im Verkehrssektor wird dieser Widerspruch besonders deutlich: Viele Menschen, besonders im ländlichen Raum, müssen ab 2021 mehr für die CO₂-Emissionen ihres Autos bezahlen, ohne auf Alternativen wie einen gut ausgebauten öffentlichen Nah- und Fernverkehr zurückgreifen zu können. Denn mit dem Schienennetz gibt es ein Problem, das wir aus dem Stromnetz kennen: Wann kommen die neuen Strecken in den ländlichen Raum? Was wird wirklich getan, um den Ausbau zu beschleunigen? Die im Eckpunktepapier geplanten Investitionen von 86 Milliarden Euro bis 2030, finanziert von Bund und Deutscher Bahn, zur Erneuerung des Schienennetzes reichen bei Weitem nicht aus, um den riesigen Investitionsstau abzubauen – allein hierfür wäre eine Aufstockung um etwa 1,4 Milliarden Euro pro Jahr notwendig. Hinzu kommt: Diese 86 Milliarden Euro sind bereits länger geplante Mittel aus der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Bahn.

Ähnliches gilt für die Förderung von sozial verträglicher Gebäudesanierung insbesondere im Mietwohnungsbau, bei der gebäude- und quartiersindividuelle Sanierungskonzepte im Vordergrund stehen müssen. Der Staat muss jetzt investieren und Alternativen schaffen oder anreizen.

Auch ein wirksamer Steueranreiz ist ein wichtiger Treiber, um die Potenziale für die energetische Ertüchtigung der Bestandsgebäude in Deutschland zu heben. Von 2011 bis zum aktuellen Koalitionsvertrag diskutieren Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat die Einführung einer steuerlichen Fördermöglichkeit für energetische Gebäudemodernisierungen. Es ist gut, dass im „Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht“ wird die Umsetzung in Aussicht gestellt wird. Jetzt hoffe ich, dass sich am Freitag endlich auch der Bundesrat dafür einsetzt, dass dieses wichtige und wirksame Vorhaben verzögerungsfrei umgesetzt wird und zum 1.1.2020 in Kraft treten kann.

Die angestrebte Integration der Non-EU-ETS-Sektoren in das EU-Emissionsrechtssystem ETS birgt die Gefahr von wettbewerbsverzerrenden Belastungen und carbon leakage für die deutsche Industrie, auf die der Gesetzentwurf eingeht, was wir ausdrücklich begrüßen, aber leider noch nicht ausreichend, um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern: § 5 Abs. 5 und § 11 Abs. 6-7 reichen nicht aus, um Doppelbelastungen der Industrie aus europäischem und nationalem Emissionshandelssystem zuverlässig und angemessen zu verhindern. Alle EU-ETS-Anlagen sollten ex ante von nationaler CO₂-Bepreisung befreit sein. Und alle Regelungen müssen beihilfefest nach dem europäischen Wettbewerbsrecht sein.

Die weniger energieintensiven Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS werden von der kommenden CO₂-Bepreisung im Non-ETS-Bereich betroffen sein. Sie benötigen über § 11 Abs. 7 hinaus einen wirksamen Carbon Leakage Schutz gegenüber Wettbewerbern innerhalb und außerhalb der EU ähnlich der Regeln im EU-ETS, allerdings mit einer Erweiterung der Carbon-Leakage-Schutzliste für die 4. EU-ETS-Handelsperiode um jene Sektoren, die einem innereuropäischen Wettbewerb unterliegen.

Die in § 11 Abs. 7 genannte finanzielle Unterstützung für klimafreundliche Investitionen benötigt einen anderen und größeren Rahmen. Im industriellen Bereich kommt der Stärkung von Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren in der Tat eine herausgehobene Bedeutung zu, um vollständige, industrielle Wertschöpfungs-Netzwerke in Deutschland zu erhalten. Die Umsetzung von Forschung und Innovation in industrielle Produktion wird aber leider im gesamten Klimapaket weder beschrieben noch gefördert. Maßnahmen zum Erhalt deutscher industrieller Produktions-Standorte werden nirgends genannt, sondern lediglich „direkte Förderung von Forschung und Entwicklung“ und „Marktanreize“. Letztere fördern Importe genauso wie deutsche Produkte. Forschungsförderung plus Marktanreize ohne Industriepolitik führten bereits in der Photovoltaik zum Niedergang eines deutschen Industriezweigs.

Der für die 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. Eine restriktive Haushaltspolitik, die sich an schwarzer Null und Schuldenbremse orientiert, ist mit dem Erreichen der Klimaschutzziele nicht vereinbar.

Aus Sicht der Gewerkschaften 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 haben sich die DGB-Gewerkschaften bei der Einführung eines CO₂-Preises für eine sozial gerechte Ausgestaltung eingesetzt.

Die Rückverteilung über Strompreis und Pendlerpauschale ist in der vorgeschlagenen Ausgestaltung des Klimaschutzprogramms 2030 sozial unausgewogen. Zwar ist zu Beginn die absolute Belastung auf Grund des niedrigen Einstiegspreises gering, doch wirkt dieses Instrument einerseits regressiv und

wird andererseits schrittweise steigen, so dass auch die Belastung kleiner und mittlerer Einkommen überproportional ansteigen wird. Darauf sollte auch die Rückverteilung angemessen reagieren.

Die im Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht vorgesehene Einführung einer Mobilitätsprämie für Fernpendler sehen wir positiv, da dieser Ansatz auch einen ersten Schritt in Richtung der Einführung eines vom DGB geforderten Mobilitätsgeldes bedeutet, welches unabhängig von Einkommen und Verkehrsträger allen Berufstätigen gewährt werden soll.

Die zeitgleiche Entlastung des Strompreises muss verbindlich mit Einführung der CO₂-Bepreisung kommen. Die im Klimaschutzprogramm vorgesehene Entlastung der Strompreise ist ein erster Schritt. Gleichzeitig sprechen sich die Gewerkschaften schon länger für eine Reduzierung 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 CO₂-Preis wird die regressive Verteilungswirkung des Emissionshandels zunehmen. Aus diesem Grund muss ein kontinuierliches Monitoring mögliche soziale Härten erfassen, damit diese durch sachgerechte Maßnahmen ausgeglichen werden können. Darüber hinaus sollte für besondere Härtefälle ein Härtefallfonds eingeführt werden.

Eine umfassende und regelmäßige Folgenabschätzung im Hinblick auf Klimaschutz und Sozialverträglichkeit fehlt und muss dringend nachgebessert werden. Dabei sind die reale 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 mögliche negative Auswirkungen auf Beschäftigung und niedrige und mittlere Einkommen ausgleichen.

Für uns 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.

NAEB Stromverbraucherschutz e.V.

14131 Berlin
Forststr. 15
Prof. Dr. Hans-Günter Appel
Pressesprecher
Auenweg 2, 26419 Schortens
Mail: hans-guenter.appel@naeb.info
Ruf: 04423 7557

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)293-B
zur Anhörung am 06.11.19
04.11.2019

04.11.2019

Bundesrat Drucksache 533/19
Vom 24.10.19

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.

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG)

Stellungnahme:

1. Stimmen die Voraussetzungen?

Seit mehr als 40 Jahren suche ich nach Wegen, die regenerativen Energien wirtschaftlich zu nutzen, denn die Menschheit braucht nur 0,02 Prozent der Sonnenenergie, die auf die Erde trifft. Diese Energiemenge fügen die Menschen zurzeit durch Verbrennen von Kohle, Erdöl und Erdgas dem Energiekreislauf auf der Erde zu. Gleichzeitig schwankt die Intensität der Sonnenstrahlung im Prozentbereich. Es ist nicht nachvollziehbar, dass der geringe zusätzliche Energieanteil durch fossile Brennstoffe, der weit innerhalb der Schwankungsbreite der Sonnenenergie liegt, einen Einfluss auf das Erdklima haben kann.

Es wird nun immer wieder behauptet, die Erde würde durch höhere Anteile von Kohlenstoffdioxid (CO₂) aus fossilen Brennstoffen kritisch aufgeheizt. Es ist richtig, CO₂-Moleküle absorbieren bestimmte Wellenlängen der Infrarotstrahlung und setzen damit die Strahlungsenergie in Wärmeschwingungen um. Die Luft wird wärmer. Andere Frequenzen erwärmen zum Glück auch die Wasserdampfmoleküle in der Luft, sonst würden wir bei Minusgraden zittern. Diese Absorptionen werden als Treibhauseffekt bezeichnet. Wasserdampf hat daran mit deutlich über 60 Prozent den höchsten Anteil, gefolgt vom CO₂ mit einem Anteil von weniger als 30 Prozent. Den Rest teilen sich Methan, Stickoxide usw. (U. Berner, H. Streif: Klimafakten, Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Hannover). Hier muss gefragt werden, warum wird von der Politik nur CO₂ für eine Erwärmung der Luft verantwortlich gemacht und der Hauptakteur Wasserdampf gar nicht erwähnt?

Dabei führen höhere CO₂-Anteile nicht zu einer weiteren Erwärmung, weil bereits bei Gehalten von 300 ppm (0,03 %) nahezu die gesamte absorbierbare Infrarotstrahlung auch absorbiert wird. Mehr CO₂ kann daher nicht zu einer weiteren Erwärmung führen, genau wie ein größerer Ofen nicht mehr Wärme liefert, wenn die Brennstoffmenge gleich bleibt.

naeb Berlin, Kto. Nr. 660 315 7851, BLZ: 100 500 00, Landesbank – Berliner Sparkasse
<http://www.naeb.info>; gemeinnützig im Sinne §§51 ff AO gemäß Bescheid FA für Körperschaften 1, Berlin vom 12.5.2011
Geschäftsführender Vorstand: H. Duepmann, Dr. T. Fix, L. Elberfeld

Unstrittig ist, Pflanzen wachsen durch CO₂-Aufnahme aus der Luft. Höhere Gehalte fördern das Wachstum. Wenn man nun glaubt, man müsste aus Klimaschutzgründen den CO₂-Gehalt verringern, dann müsste ein Optimum definiert werden, das einerseits gering genug ist, um das Klima nicht zu gefährden, und andererseits hoch genug ist für einen ausreichenden Pflanzenwuchs. Dieser wichtige Wert ist bisher von der Politik nicht definiert worden.

Nach der Bewertung mit physikalischen und chemischen Grundlagen kann festgestellt werden, der menschliche Einfluss auf das Wetter und damit auf das Klima ist vernachlässigbar gering. Der Glaube, die Menschen könnten das Klima beeinflussen oder gar ändern, muss als Größenwahn oder als Gotteslästerung bezeichnet werden.

2. Auswirkungen auf Wirtschaft und Bürger

Damit gibt es keine plausiblen Grundlagen für das geplante Gesetz. Es soll dennoch Stellung genommen werden zu den Auswirkungen, die dieser Entwurf auf die Wirtschaft und auf die soziale Lage der einzelnen Bürger haben würde.

Nach dem Bundesumweltministerium liegen die CO₂-Emissionen in Deutschland bei knapp 10 Tonnen pro Bundesbürger. Davon sollen lt. Gesetzentwurf 4,4 Tonnen „bepreist“ werden. Das sind 40 Euro im Jahr 2021 und 100 Euro in 2025, die jeder von uns weniger ausgeben kann, denn wir sind auf die Energie zum Heizen und Autofahren angewiesen. Der Kaufkraftverlust führt zwangsläufig zum Abbau von Arbeitsplätzen in der Versorgung der Bevölkerung. Besonders kritisch wird die Lage bei Rentnern und anderen Bürgern mit geringem Einkommen. Hier kann die Frage akut werden, soll ich besser erfrieren oder verhungern.

Für die Wirtschaft bedeutet die Verteuerung der Energie eine Verringerung der Gewinnspanne bis hin zu Verlusten, denn die Kostenerhöhungen können weder im Inland (sinkende Kaufkraft), noch im Ausland (nicht mehr wettbewerbsfähig) weiter gegeben werden. Hinzu kommen Kosten nach Schätzung der Autoren des Gesetzentwurfes in Höhe von 31 Millionen Euro für die Erfüllung der Informationspflichten zur Abrechnung der Abgaben. Die Betriebe können auf Energie nicht verzichten. Im Gegenteil. Für wirtschaftlichere Fertigungen brauchen Sie mehr, denn eine Kilowattstunde (kWh) ersetzt die körperliche Arbeitskraft von einem Mitarbeiter pro Tag. Die zusätzlichen Belastungen der Industrie verringern die Investitionsbereitschaft und fördern die Abwanderung in Länder mit geringeren und langfristig berechenbaren Energiekosten. Arbeitsplatzverluste sind die Folge.

So entpuppt sich der Gesetzentwurf als eine Steuererhöhung und Ausweitung der staatlichen Verwaltung (es sollen etwa 50 neue Stellen entstehen, davon rund die Hälfte im höheren Dienst) ohne Aussicht, das Ziel, eine deutliche Reduzierung der CO₂-Emissionen, zu erreichen.

3. Parlament wird ausgetestet

Das Gesetz soll unbegrenzt gelten. Dem Parlament soll lediglich in Abständen von zunächst 2, später 4 Jahren ein Erfahrungsbericht vorgelegt werden. Damit hat das Parlament kein Mitspracherecht mehr, denn alle Verordnungen sollen von den Ministerien erlassen werden. Es wird empfohlen, das Gesetz auf 2 Jahre zu begrenzen. Nach der Vorlage des Erfahrungsberichtes kann dann das Parlament über eine Verlängerung abstimmen. In den USA hat man mit solchen zeitlich begrenzten Gesetzen gute Erfahrungen gemacht.

4. Zuwanderer erhöhen Emissionen

Wie bereits beschrieben, liegen die CO₂-Emissionen in Deutschland bei knapp 10 Tonnen pro Einwohner. Seit 1915 sind mehr als 2 Millionen Immigranten nach Deutschland gekommen, die die Infrastruktur nutzen und so für 20 Millionen Tonnen CO₂ stehen, die sonst Deutschland nicht emittieren würde. Warum beantragt Deutschland nicht eine Erhöhung der Emissionen wegen der Flüchtlingsaufnahme?

5. Regenerative Energie ist keine Lösung

Durch die Verteuerung der fossilen Brenn- und Treibstoffe soll vermehrt regenerative Energie genutzt werden. Zum Heizen wird auf Wärmepumpen verwiesen. Nach Angaben von Energieberatern liegt der Wirkungsgrad in der Praxis bei dem Faktor 2. Das heißt, man erhält für eine Kilowattstunde Strom zwei Kilowattstunden Wärme. Damit verdoppeln sich die Heizkosten von ca. 6 Cent/kWh für eine Gasheizung auf ca. 13 Cent/kWh für eine Wärmepumpe. Lediglich die Warmwassererzeugung durch Solarthermie ist begrenzt wirtschaftlich. Es muss aber die Warmwasserversorgung auch im Winter gesichert sein, wenn die Sonne nicht scheint. Daher ist eine Doppelanlage erforderlich.

Sowohl Wärmepumpen wie auch für Elektro-Autos sollen mit regenerativen Strom aus Wind- und Solaranlagen betrieben werden. Doch woher kommt der Strom, wenn die Sonne nicht scheint und der Wind nicht weht? Dann müssen Kraftwerke mit fossilen Brennstoffen einspringen. Nur Kraftwerksstrom garantiert eine bedarfsgerechte Versorgung. Regenerativer Strom dagegen ist zweitklassig. Physikalisch gibt es zwar keinen Unterschied. Strom aus Wind- und Solaranlagen ist jedoch vom Wetter abhängig. Entweder gibt es zu wenig Strom. Dann müssen die Kraftwerke einspringen. Oder es gibt zu viel Strom, der kostenpflichtig entsorgt werden muss, um das Netz nicht zu überlasten. Der Stromverbraucherschutz NAEB bezeichnet diesen regenerativen Strom zu Recht als „Fakepower“. Mit Fakepower kann man ein Industrieland wie Deutschland nicht sicher mit Strom versorgen. Daher müssen für die Umstellung auf Elektro-Autos neue Kraftwerke gebaut werden. Wenn alle PKWs in Deutschland mit Elektroantrieb laufen, brauchen wir 20 neue Großkraftwerke mit einer Leistung von je 1.000

Megawatt. Die Umstellung auf E-Antrieb bringt keine Änderung der CO₂-Emissionen. Das Fahrzeug fährt emissionsfrei. Die Emissionen werden auf die Kraftwerke verlagert.

6. Folgerungen:

- Das geplante Gesetz führt nicht zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen.
- Die Abgaben auf die Brenn- und Treibstoffe sind eine weitere Energiesteuer mit einer Ausweitung der staatlichen Verwaltung.
- Die Abgaben belasten jeden Bundesbürger mit weiteren 40 bis 100 Euro pro Jahr, die nicht mehr als Kaufkraft zur Verfügung stehen.
- Die Kaufkraftverluste führen zum Abbau von Arbeitsplätzen in den Versorgungsketten und zu sozialen Härten bei Bürgern mit geringem Einkommen.
- Die Industrie wird zusätzlich belastet mit den Abgaben und mit Kosten für die Ermittlung der CO₂-Emissionen.
- Die Belastungen führen zu geringeren Investitionen und zur Verlagerung der Fertigung in kostengünstigere Länder. Arbeitsplätze in Deutschland werden aufgegeben.
- E-Autos bringen keine Reduzierung der CO₂-Emissionen.

Der Gesetzentwurf sollte nicht weiter verfolgt werden.

Hans-Günter Appel

Prof. Dr.-Ing. Hans-Günter Appel
Pressesprecher
Stromverbraucherschutz NAEB e.V.

Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)293-F
zur Anhörung am 06.11.19
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.

Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
im Deutschen Bundestag am 06.11.2019

erstellt von

Thorsten Müller
Dr. Hartmut Kahl

45

04.11.2019

Zitiervorschlag: *Thorsten Müller/Hartmut Kahl*, Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 45 vom 04.11.2019.

Stiftung Umweltenergierecht
Ludwigstraße 22
97070 Würzburg
Telefon +49 931 79 40 77-0
Telefax +49 931 79 40 77-29
E-Mail mueller@stiftung-umweltenergierecht.de
kahl@stiftung-umweltenergierecht.de
Internet www.stiftung-umweltenergierecht.de

Vorstand: Thorsten Müller und Fabian Pause, LL.M. Eur.
Stiftungsrat: Prof. Dr. Helmuth Schulze-Fielitz, Prof. Dr. Franz Reimer, Prof. Dr. Monika Böhm
Spendenkonto: Sparkasse Mainfranken Würzburg, IBAN DE16790500000046743183,
BIC BYLADEM1SWU

Inhaltsverzeichnis

A. Zusammenfassung	1
B. Verfassungsrechtliche Bedenken zum Festpreismodell des BEHG-E in den Jahren 2021 bis 2025	2
I. Fehlende Knappheit an Emissionszertifikaten als Verfassungsrechtsproblem.....	2
1. Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an einen Emissionshandel	2
2. Keine Kompatibilität des BEHG-Entwurfs mit den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts	5
a) Zwar ein Budget,	5
b) ... aber keine bei den Unternehmen spürbare Knappheit.....	7
c) Rechtfertigung des Fixpreises als Übergangsvorschrift?.....	10
d) Zwischenergebnis: Keine Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum EU-Emissionshandel auf den BEHG-E mangels Knappheit der verfügbaren Emissionsberechtigungen	11
II. Keine Übereinstimmung des BEHG-E mit anderen verfassungskonformen Ausgestaltungsvarianten	11
1. Fixpreis entspricht nicht den Anforderungen an die Bemessung einer Gebühr....	11
2. Zertifikatsverkauf zum Fixpreis wohl keine Steuer, auch wenn er eine identische Wirkung entfaltet.....	12
3. Kohlendioxid-Steuer ohnehin nicht verfassungskonform.....	13
4. Sonderabgabe zwar möglich, aber mit Plänen zur Mittelverwendung nicht vereinbar.....	14
III. Risiko einer Rückzahlungspflicht	15
C. Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Umsetzung der Pläne der Bundesregierung	18
I. Emissionshandel	18
II. Energiesteuer mit an Kohlendioxid-Gehalt ausgerichteten Steuersätzen.....	18
III. Hybridform aus Emissionshandel dem Grunde nach und temporärer Erfüllungsfiktion bei Zahlung modifizierter Energiesteuern	19
D. Verfassungsrechtliche Bewertung des BEHG-E für die Zeit ab 2026	20

A. Zusammenfassung

Dem Gesetzentwurf begegnen tiefgreifende verfassungsrechtliche Bedenken. Diese resultieren daraus, dass sich der für die Jahre 2021 bis 2025 geplante Fixpreis nicht an die Anforderungen hält, die das Bundesverfassungsgericht anhand des bestehenden europäischen Emissionshandels aufgestellt hat. Eine Zulässigkeit des eingeschlagenen Weges wäre daher nur gegeben, wenn die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit über eine andere Begründung sichergestellt werden könnte. Dies erscheint aber nicht möglich (ausführlich dazu B. I.).

Sollten die hier dargestellten Bedenken zutreffen, besteht die Möglichkeit, dass analog zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer nicht nur die Unvereinbarkeit des BEHG, sondern dessen Nichtigkeit festgestellt werden könnte. Folge wäre die Pflicht zur Rückzahlung der eingenommenen Mittel. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht in vielen haushaltsrelevanten Fällen mit Hinweis auf die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung auch nur die Unvereinbarkeit eines verfassungswidrigen Gesetzes ausgesprochen, so dass die Wirkungen des Urteils auf die Zukunft beschränkt blieben. Im Urteil zur Kernbrennstoffsteuer wurde die Nichtigkeit aber gerade damit begründet, dass die verfassungsrechtlichen Bedenken von Anfang an bestanden. Eine Übertragbarkeit dieser Rechtsprechung scheint angesichts der vorliegenden Erkenntnisse zur verfassungsrechtlichen Problemlage daher nicht unwahrscheinlich zu sein (ausführlich dazu B. III.).

Die fehlende Übertragbarkeit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Emissionshandel auf das BEHG beruht darauf, dass im BEHG für die Jahre 2021 bis 2026 und ggf. sogar im Jahr 2026 keine auf Ebene der verpflichteten Unternehmen wirksame Mengengrenzung vorgesehen ist. Eine solche ist aber zwingende Voraussetzung für die vom Bundesverfassungsgericht angenommene Vorteilsabschöpfungsabgabe. Ohne eine auf Ebene der verpflichteten Unternehmen wirksame Begrenzung entsteht keine Knappheit, ohne eine bei den Unternehmen spürbare Knappheit erfolgt keine Bewirtschaftung des knappen Gutes, ohne Bewirtschaftung fehlt es an dem Vorteil, das Gut trotz seiner Knappheit nutzen zu dürfen, und ohne diesen Vorteil kann es keine zulässige (Vorteils-)Abschöpfungsabgabe geben (ausführlich dazu B. I. 1. und B. I. 2.).

Eine andere verfassungsrechtlich zulässige Begründung des Gesetzentwurfes ist nicht erkennbar. Es handelt sich weder um eine schlichte Verwaltungsgebühr, noch um eine zulässige Steuer oder eine zulässige Sonderabgabe (ausführlich dazu B. II.).

Um die mit dem BEHG verfolgten Ziele zu erreichen, stehen dem Gesetzgeber verschiedene verfassungsrechtlich zulässige Wege offen. Er kann sich entweder dafür entscheiden, von Anfang an einen Emissionshandel zu etablieren, der über eine Mengengrenzung eine entsprechende Bewirtschaftung durch die verpflichteten Unternehmen hervorruft, oder für eine Energiesteuer, deren Steuersätze entsprechend des jeweiligen Kohlestoffgehaltes der Energieträger ausgestaltet werden, die im Ergebnis genau den geplanten Fixpreisen für die Zertifikate im BEHG entsprechen. Denkbar ist auch eine Hybridform, in der die Pflicht zur Teilnahme am Emissionshandel dem

Gründe nach bestehen bleibt, deren Erfüllung aber fingiert wird, wenn eine gleichzeitig angepasste Energiesteuer gezahlt wurde (ausführlich dazu C.).

Die Bedenken beschränken sich nicht nur auf die Zeit von 2021 bis 2025, sondern erfassen auch das Jahr 2026, auch wenn sie dort geringer ausfallen (ausführlich dazu D.)

B. Verfassungsrechtliche Bedenken zum Festpreismodell des BEHG-E in den Jahren 2021 bis 2025

Der Entwurf für ein Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG-E) der Bundesregierung¹ wirft verfassungsrechtliche Bedenken auf, weil er sich in der konkreten Ausgestaltung jedenfalls für die Jahre 2021 bis 2025 nicht als zulässige Maßnahme in die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts einordnen lässt. Er entspricht nicht den aufgestellten Anforderungen an die Rechtfertigung eines Emissionshandels. Alternativ mögliche und nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zulässige Ausgestaltungsvarianten für eine Bepreisung des Kohlendioxidausstoßes erscheinen ebenfalls nicht einschlägig zu sein. Die verfassungsrechtlichen Probleme im Hinblick auf die Ausgestaltung eines Emissionshandels resultieren daraus, dass es sich jedenfalls in den Jahren 2021 bis 2025 nicht um einen solchen handelt. Die für einen Emissionshandel konstitutive Mengenbeschränkung ist nicht handlungsleitend für die verpflichteten Unternehmen (dazu sogleich I.). Das Gesetz genügt auch nicht den Anforderungen an die alternativen Instrumente einer am Kohlendioxidausstoß orientierten Steuer oder einer Sonderabgabe (dazu II.).

I. Fehlende Knappheit an Emissionszertifikaten als Verfassungsrechtsproblem

1. Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an einen Emissionshandel

Erst im letzten Jahr hat das Bundesverfassungsgericht am Beispiel des europäischen Emissionshandel detailliert dargelegt, unter welchen Voraussetzungen es ein solches Instrument für verfassungskonform betrachtet². Das Bundesverfassungsgericht ordnet den Emissionshandel als nichtsteuerliche Vorteilsabschöpfungsabgabe ein. Das Vorliegen einer solchen Vorteilsabschöpfungsabgabe ist der zentrale Grund dafür, bestimmte Unternehmen neben der allgemeinen

¹ Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG), BR-Drs. 533/19.

² BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 05. März 2018 – 1 BvR 2864/13; siehe dazu die Anm. von *Kahl*, Die Luft bleibt knapp: Karlsruhe bestätigt Emissionshandel, EnWZ 6/2018, S. VII.

Steuerpflicht zusätzlich finanziell in Anspruch nehmen zu dürfen ohne gegen den Gleichheitssatz aus Art. 3 Abs. 1 GG zu verstoßen (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 30).

Es knüpft dabei an die Rechtsprechung zum sog. Wasserpfennig in BVerfGE 93, 319 an (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 31) und überträgt die Funktion des dortigen Verwaltungshandelns auf das ökonomische Instrument des Emissionshandels. Bei der Bewirtschaftung des Wassers als begrenzt verfügbarer natürlicher Ressource erfolgt eine Zuteilung der Verwendungsmöglichkeiten an einzelne Nutzer durch wasserrechtliche Erlaubnisse oder Bewilligung. Die zuständige Verwaltungsbehörde ordnet dabei einem bestimmten Nutzer ein bestimmtes Kontingent zu, das dann im Rahmen der sonstigen rechtlichen Vorgaben zum individuellen Vorteil verwendet werden kann. Andere Nutzer sind in diesem verwaltungsrechtlich festgelegten Umfang von einer eigenen Verwendung ausgeschlossen. Daraus entsteht ein auf die Verwaltungsentscheidung zurückgehender Sondervorteil, der Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Vorteilsabschöpfungsabgabe ist.

Eine solche Verwaltungsentscheidung fehlt zwar beim Emissionshandel. Das Bundesverfassungsgericht sieht trotzdem auch beim Emissionshandel eine vergleichbare, auf eine staatliche Entscheidung zurückzuführende Zuordnungsentscheidung zu einem Unternehmen als gegeben an und folgert daraus den Sondervorteil, der Anknüpfungspunkt der Abschöpfungsabgabe sein kann. Zu diesem Schluss kommt es anhand einer Begründungskette in mehreren Schritten, die mit der gesetzgeberischen Entscheidung für Klimaschutz durch die Nutzung des Instruments des Emissionshandels (dazu sogleich 1.) beginnt, über das durch die Ausgestaltung geschaffene Bewirtschaftungssystem führt (dazu sogleich 2.) und in der Wirkung zu einer konkreten Zurechnung eines Vorteils zu einzelnen Unternehmen (dazu sogleich 3.) führt und dort schließlich einen Sondervorteil hinterlässt, den der Staat abschöpfen darf (dazu sogleich 4.).

1. Ausgangspunkt der Argumentationskette ist die staatliche Entscheidung für ein begrenztes Emissionsbudget. Die Zulässigkeit einer solchen Verknappungsentscheidung aus Gründen des Klimaschutzes hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich anerkannt (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 33, Hervorhebungen nicht im Original):

„(bb) Die Reinheit der Luft stellt eine knappe natürliche Ressource dar. Der deutsche Gesetzgeber hat mit der Einführung des Emissionshandelssystems die Knappheitssituation daraus hergeleitet, dass die Luft nur in begrenztem Maße Kohlendioxid aufnehmen könne, ohne dass dies schädliche Auswirkungen auf das Klima habe (vgl. § 1 TEHG; BTDrucks 15/2328, S. 7; vgl. auch Erwägungsgrund Nr. 3 der Emissionshandelsrichtlinie). Das knappe Gut ist folglich nicht die Luft selbst, sondern ihr Verschmutzungsgrad. Diese Erwägung ist ohne weiteres nachvollziehbar, jedenfalls aber von Verfassungs wegen nicht zu beanstanden.“

2. Diese durch die gesetzgeberische Entscheidung verknappte Budget wird durch den Emissionshandel einem öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungssystem unterworfen. Dieses entsteht dadurch, dass es den Unternehmen nicht mehr freisteht, die Atmosphäre kostenfrei und unbegrenzt zur Aufnahme der Kohlendioxidemissionen zu nutzen, indem sie zur Teilnahme verpflichtet werden (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 34 f., Hervorhebungen nicht im Original):

„(cc) Die Nutzung der Luft durch Emission von Kohlendioxid durch stark emittierende Anlagen unterliegt in Form des Emissionshandelsregimes auch einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung (...). Mit dem Emissionshandelssystem ist ein bis dahin kostenfreier und nur durch die natürlichen Ressourcengrenzen beschränkter Nutzungsraum dem ungeregelten Zugriff entzogen und kontingiert worden.

(...) Die Teilnahme am Emissionshandelssystem ist den Verantwortlichen nicht freigestellt und wird in ihren Rahmenbedingungen hoheitlich kontrolliert.“

3. Anders als im Wasserrecht entscheidet der Staat nicht letztverbindlich, welches Unternehmen in welchem Umfang emittieren darf, sondern diese Zuordnung erfolgt als Konsequenz marktlicher Prozesse, indem die Zertifikate handelbar sind. Dies ist aus Sicht des Bundesverfassungsgerichts unproblematisch zulässig (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 36 f., Hervorhebungen nicht im Original):

„(...). Durch Bestimmung des Cap, also der Gesamtmenge der zulässigen Emissionen (vgl. § 4 Abs. 2 Satz 1 ZuG 2012), setzt der Staat den Marktmechanismus überhaupt erst in Gang. Die Nutzung der Ressource Luft wird durch diese Begrenzung quantitativ gesteuert und einer marktwirtschaftlichen Verteilungsordnung unterworfen (...).

Dieses Bewirtschaftungssystem fußt auf der Verknappung der zur Verfügung stehenden Umweltressourcen durch staatliche Festlegung. Mithin ist nicht die Abgabenerhebung selbst das zur Rechtfertigung anzuführende Bewirtschaftungssystem, sondern die Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents. Die Veräußerungsentgelte sind nur Spiegelbilder der Knappheit, nicht ihre Ursache (...).“

4. Daraus entsteht ein Sondervorteil bei den Unternehmen, die über einen Teil der begrenzt verfügbaren Emissionszertifikate verfügen im Vergleich zu solchen Unternehmen, die keine Zertifikate besitzen (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 32, Hervorhebungen nicht im Original)³.

„(aa) Dem Betreiber einer Anhang 1 zum Treibhausgas-Emissionshandels-gesetz unterfallenden Anlage, dem der Staat Emissionsberechtigungen ver-kaufte, wird ein Sondervorteil gegenüber all denjenigen Betreibern emissi-onshandelspflichtiger Anlagen zuteil, die nicht über (genügend) Emissions-berechtigungen verfügen und damit die Luft nicht im gleichen Umfang zum Zweck der Ableitung von CO₂-Emissionen nutzen dürfen. Dass außerhalb des Anwendungsbereichs des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes die Emission von Kohlendioxid ohne Emissionszertifikate zulässig ist, ändert nichts an dem Sondervorteil innerhalb des Emissionshandelssystems. Den Sondervorteil, der mit dem Emissionszertifikat verbunden ist, erhält jeder, der eine solche Berechtigung vom Staat käuflich erwirbt, sei es der Betrei-ber einer stromproduzierenden Anlage der Energiewirtschaft, der Betreiber einer Industrieanlage oder ein Dritter.“

2. Keine Kompatibilität des BEHG-Entwurfs mit den Anforderungen des Bundes- verfassungsgerichts

Diesen Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts genügt der vorgelegte Entwurf des BEHG nicht⁴. Er regelt zwar zunächst ein zur Verfügung stehendes Emissionsbudget und damit scheinbar eine – vom Bundesverfassungsgericht geforderte – Knappheit (dazu a). Beim näheren Hinsehen wird aber deutlich, dass diese Knappheit anders als die Mengenbegrenzung im europäischen Emissionshandel wirkt und sich damit entscheidend von dem für die verfassungsrechtliche Bewertung zentralen Strukturelement unterscheidet (dazu b). Der Versuch, die Regelungen als ausnahmsweise zulässige Einführungsphase zu qualifizieren, erscheint wenig überzeugend (dazu c).

a) Zwar ein Budget, ...

Der BEHG-E regelt in § 4 die jährlich verfügbare Menge an Brennstoffemissionen dem Grunde nach. Dies leitet sich nach Absatz 1 aus dem zur Verfügung stehenden europäischen Emissionsbudget für Deutschland nach Art. 4 Abs. 1 i. V. m. Anhang 1 Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.05.2018 zur Festlegung verbindlicher nationaler

³ Auf diese Begründungskette stellt auch die Bundesregierung in der Begründung zum BEHG-E ab, vgl. BR-Drs. 533/19, S. 20.

⁴ So auch *Klinski/Keimeyer*, Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, Berlin, 06.09.2019, S. 10.

Jahresziele für die Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Zeitraum 2021 bis 2030 als Beitrag zu Klimaschutzmaßnahmen zwecks Erfüllung der Verpflichtungen aus dem Übereinkommen von Paris sowie zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013⁵ (im BEHG-E als „EU-Klimaschutzverordnung“ bezeichnet, § 3 Nr. 5 BEHG-E) ab. Die genaue Festlegung erfolgt durch eine Rechtsverordnung der Bundesregierung, § 4 Abs. 2 BEHG-E. Eine Erhöhung des Emissionsbudgets ist vorgesehen nach § 4 Abs. 3 bis 5 BEHG-E, um eine doppelte Erfassung der Emissionen durch das BEHG und den EU-Emissionshandel zu vermeiden.

Für die Jahre 2021 bis 2026 ist darüber hinaus noch eine weitere Erhöhung des Budgets vorgesehen. Nach § 5 BEHG-E wird die Menge der zur Verfügung stehenden Zertifikate nach § 4 BEHG-E in dem Umfang erhöht, indem die Menge nach § 4 BEHG-E nicht ausreichend ist, um die Nachfrage zu decken.

Diese Erhöhung nach § 5 BEHG-E erfolgt durch Nutzung der Flexibilitätsmöglichkeiten der EU-Klimaschutzverordnung. Hierzu zählen etwa die folgenden Optionen:

1. Zunächst hat der Mitgliedsstaat die Möglichkeit, bis zu 10 Prozent (ab 2026: 5 Prozent der Emissionszuweisung für das Folgejahr **vorwegzunehmen** (Art. 5 Abs. 1 und 2 EU-Klimaschutzverordnung) und zu seiner Emissionszuweisung hinzuzuaddieren.
2. Ein Mitgliedstaat hat aber auch die Möglichkeit, von anderen Mitgliedsstaaten Treibhausgasmengen **anzukaufen**, welche diesen zugewiesen wurden. Auf der Geberseite ist dies insofern begrenzt, als es einem Mitgliedstaat nur gestattet ist, 5 Prozent (ab 2026: 10 Prozent) seiner jährlichen Emissionszuweisung zu übertragen (Art. 5 Abs. 4 EU-Klimaschutzverordnung). Der Ankauf wird hingegen nicht beschränkt. Die Beschränkung gilt allerdings dann nicht, wenn feststeht, dass ein Mitgliedstaat unter seiner jährlichen Emissionszuweisung bleibt (Art. 5 Abs. 5 EU-Klimaschutzverordnung). Diese „Resttreibhausgasmengen“ können frei übertragen werden.
3. Die EU-Klimaschutzverordnung sieht auch eine **Ansparmöglichkeit** vor. Der überschüssige Teil der Emissionszuweisungen kann auf die Folgejahre übertragen werden (Art. 5 Abs. 3 lit. a EU-Klimaschutzverordnung). Ab 2022 wird diese aber auf 30 Prozent der jährlichen Emissionszuweisung begrenzt (Art. 5 Abs. 3 lit. b EU-Klimaschutzverordnung).

Auch wenn diese Flexibilitätsmöglichkeiten durchaus größere Spielräume schaffen, könnte aus dem Zusammenwirken von § 4 BEHG-E und § 5 BEHG-E eine Mengengrenzung resultieren. Der Wortlaut des § 5 BEHG-E lässt aber offen, wie zu verfahren ist, wenn die im Rahmen der Flexibilisierungsmöglichkeiten verfügbaren Mengen nicht ausreichen sollten, um die über das Budget nach § 4 BEHG-E hinausgehende Nachfrage nach Zertifikaten zu decken. Es wird keine eindeutige Begrenzung normiert. Vielmehr wird lediglich formuliert, dass der „darüber hinausgehende Bedarf an Emissionszertifikaten durch Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten (...) gedeckt“ wird.

⁵ ABl. EU vom 19.06.2018, L 156/26.

Deutlich wird dagegen § 10 Abs. 1 S. 1 BEHG-E (Hervorhebungen nicht im Original):

„Die nach § 4 Absatz 1 und 3 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann, werden durch die zuständige Behörde veräußert.“

Während in § 5 BEHG-E offen bleibt, ob sich aus den europäischen Flexibilisierungsmöglichkeiten eine immanente Grenze ergibt, wird in § 10 Abs. 1 BEHG keinerlei Grenze benannt und lediglich ein Verweis zu den Mengen nach § 4 geschaffen, hingegen aber zu § 5 vermieden.

b) ... aber keine bei den Unternehmen spürbare Knappheit

Bei genauerem Hinsehen dürften die Regelungen zur Mengenbegrenzung im BEHG-E nicht den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts an eine Vorteilsabschöpfungsabgabe analog zur Rechtsprechung zum europäischen Emissionshandel genügen. Denn das Bundesverfassungsgericht hat deutlich herausgestellt, dass es nicht ausreichend ist, dass überhaupt eine Mengenbegrenzung geregelt wird. Vielmehr verlangt es, dass aus dieser eine Knappheit für die verpflichteten Unternehmen resultiert, die diese zum Handeln nötigt (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 35, Hervorhebungen nicht im Original):

„Denn nur wenn die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen hinter dem Bedarf zurückbleibt, kann sich ein Marktpreis bilden, der die Marktteilnehmer zu kosteneffizientem Verhalten veranlasst (...). Ohne diese staatliche Festlegung der Nutzbarkeit der Luft wäre das Emissionshandelssystem funktionslos (...).“

Der Regelfall des BEHG-E enthält kein solches hinter dem Bedarf zurückbleibendes Emissionsbudget. Vielmehr kann jedes verpflichtete Unternehmen seinen Bedarf zu dem in § 10 BEHG-E festgelegten Betrag decken. Ein darüber hinausgehender Markt entsteht nicht, ein kosteneffizientes Verhalten wird gerade nicht angereizt.

Sollten die nach § 4 Abs. 1 und 3 zur Verfügung stehenden Zertifikate nicht ausreichen, greifen die europäischen Flexibilisierungsmöglichkeiten. Diese führen ebenfalls nicht dazu, dass es eine Knappheit bei den verpflichteten Unternehmen gibt. Selbst wenn es einen Zukauf von Berechtigungen geben sollte, würde dieser nicht durch die verpflichteten Unternehmen erfolgen, sondern ausschließlich durch den Staat. Die Unternehmen würden so keinerlei Knappheitssignalen oder Preisrisiken ausgesetzt, maßgeblich wäre für Sie ausschließlich der in § 10 Abs. 2 BEHG-E festgelegte Zertifikatspreis.

Erst auf einer dritten Stufe könnte sich damit überhaupt die Frage stellen, ob es eine Knappheit im BEHG-E geben könnte. Dies wäre dann der Fall, wenn die Zertifikatsmengen nach § 4 und § 5 BEHG-E nicht ausreichen würden, um die Gesamtnachfrage zu decken. Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive kann nicht beurteilt werden, wie wahrscheinlich eine solche Möglichkeit überhaupt ist oder ob es sich lediglich um eine theoretische Möglichkeit handelt. Nur wenn die Summe dieser beiden Teilmengen regelmäßig überschritten würde, wären aber die

Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts erfüllt, dass das Angebot hinter dem Bedarf zurückbleiben muss.

Selbst darauf würde es nicht ankommen, wenn auch in diesem Fall weiterhin Zertifikate zu den in § 10 Abs. 2 BEHG-E genannten Preisen verkauft werden müssten. Dann würde faktisch neben §§ 4 und 5 BEHG-E eine dritte Teilmenge an Zertifikaten zur Verfügung stehen. Für eine jedenfalls theoretisch mögliche Knappheit sprechen §§ 4 und 5 BEHG-E, die ein (ggf. erweitertes im Vorhinein unbestimmtes, aber abstrakt bestimmbares) Gesamtemissionsbudget beschreiben. Gegen eine Knappheit – auch nur eine theoretisch denkbare – spricht aber eindeutig der Wortlaut des § 10 BEHG-E. Dort heißt es lediglich, dass die „nach § 4 Absatz 1 und 3 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann,“ durch die zuständige Behörde veräußert werden. Eine Bindung des Bundesumweltamtes als der nach § 13 Abs. 1 BEHG-E zuständigen Behörde an das Budget nach §§ 4, 5 BEHG-E ist weder in § 10 noch an anderer Stelle normiert. Daher spricht viel dafür, dass das Umweltbundesamt in den Jahren 2021 bis 2025 jede Nachfrage eines verpflichteten Unternehmens zu den gesetzlich festgelegten Fixpreisen decken muss und es keine Situation geben kann, in der „die Zahl der ausgegebenen Berechtigungen hinter dem Bedarf zurückbleibt“. Die Wirkung des § 5 BEHG-E bleibt damit rein deklaratorisch und beschreibt die Folgen, die sich auch unmittelbar aus der EU-Klimaschutzverordnung ableiten lassen.

Dieses Ergebnis würde auch den Festlegungen im Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung entsprechen. In den Beschlüssen des Bundeskabinetts zu den Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030⁶ vom 20. September 2019, zum Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050⁷ vom 9. Oktober 2019 und zu den Eckpunkten zur Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels für Wärme und Verkehr⁸ vom 16. Oktober 2019 finden sich keine Aussagen, die auf eine Knappheit der Zertifikate in der Zeit von 2021 bis 2025 hindeuten. Wortgleich heißt es in allen Dokumenten:

„Zunächst wird ein Festpreissystem eingeführt, bei dem Zertifikate auf der vorgelagerten Handelsebene an die Unternehmen, die die Heiz- und Kraftstoffe in Verkehr bringen, verkauft werden. Teilnehmer am nEHS sind die Inverkehrbringer oder Lieferanten der Brenn- und Kraftstoffe.

Dadurch entsteht ein verlässlicher Preispfad, der es Bürgern und Wirtschaft ermöglicht, sich auf die Entwicklung einzustellen.

(...)

⁶ Abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975232/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>

⁷ Abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>.

⁸ Abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Klimaschutz/eckpunkte_national_emissionshandel_waerme_verkehr_bf.pdf.

Werden in einem Jahr mehr Zertifikate ausgegeben, als es den Emissionszuweisungen für Deutschland entspricht, müssen aus anderen europäischen Mitgliedsstaaten solche zugekauft werden.

Ab 2026 wird eine maximale Emissionsmenge festgelegt, (...)“⁹“

In den Eckpunkten zur Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels für Wärme und Verkehr findet sich dann zusätzlich noch der folgende Passus, der am Ende auch ausdrücklich noch einmal festhält, dass das Angebot nicht hinter dem Bedarf zurückbleiben wird (Hervorhebungen nicht im Original):

„Festlegung einer Gesamtmenge an Zertifikaten

Für die Zeit ab dem Start des nationalen EHS im Jahr 2021 wird ein jährlich absinkendes Budget an Emissionszertifikaten festgelegt. Soweit dieses Budget aufgrund der Preissteuerungsinstrumente nicht ausreicht und die Jahresbudgets der EU-Klimaschutzverordnung nicht erfüllt werden, wird der darüber hinaus gehende Bedarf an Zertifikaten durch staatliche Nutzung von Flexibilisierungsmöglichkeiten nach der EU-Klimaschutzverordnung einschl. der Möglichkeit des Zukaufs aus Drittstaaten gedeckt. Die für die Jahre 2021-2026 festgelegten Preisgrenzen bleiben davon unberührt. Es wird sichergestellt, dass jeder Verpflichtete für seinen Bedarf Emissionszertifikate zu diesen Preisen kaufen kann.“¹⁰

Auch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat im Referententwurf das Verständnis zugrunde gelegt, dass sich das Angebot an Zertifikaten nach der Nachfrage richten soll. In der Gesetzesbegründung zu § 5 hieß es ausdrücklich:

„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.“¹¹

Auch wenn diese Formulierung in dem von der Bundesregierung beschlossenen Gesetzesentwurf nicht mehr enthalten ist, ist offensichtlich, dass damit keine Änderung in der Sache einhergehen sollte. Denn während es im Referententwurf zunächst in § 11 BEHG-RefE (entspricht § 10 BEHG-E der Bundesregierung) nur hieß, dass

⁹ Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm vom 20.09.2019, S. 4, Klimaschutzprogramm 2030 vom 09.10.2019, S. 24 f., Eckpunkte zur Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels für Wärme und Verkehr vom 16.10.2019, S. 2. S. 1 und 3 sind ähnlich auch in der Gesetzesbegründung zum BEHG-E der Bundesregierung enthalten, BR-Drs. 533/19, S. 20 a. E.

¹⁰ Eckpunkte zur Ausgestaltung eines nationalen Emissionshandels für Wärme und Verkehr vom 16.10.2019, S. 7.

¹¹ Referententwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG), S. 36, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/behg_refe/Entwurf/behg_refe_bf.pdf

„die nach § 4 Absatz 1 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten veräußert (wird)“,

stellt die von der Bundesregierung beschlossene Fassung in § 10 BEHG-E dagegen ausdrücklich auf zusätzliche Mengen entsprechend dem Bedarf ab (Hervorhebungen nicht im Original):

„Die nach § 4 Absatz 1 und 3 festgelegte Menge an Emissionszertifikaten sowie der zusätzliche Bedarf, der sich in der Einführungsphase nach Absatz 2 ergeben kann, werden durch die zuständige Behörde veräußert.“

Das oben gefundene Ergebnis entspricht offenbar auch dem Verständnis des Wirtschaftsausschusses des Bundesrates¹². Im Antrag der Ausschüsse zur Stellungnahme des Bundesrates zum BEHG-E führt er aus, dass die Ausgabe zusätzlicher Zertifikate nach dem Bedarf „in der Begründung zu § 5 und in § 10 Absatz 1 vorausgesetzt (wird)“. Zur Klarstellung soll daher ein neuer § 4 Abs. 2 S. 2 BEHG-E aufgenommen werden, der ausdrücklich regelt, dass sich die verfügbaren Zertifikatsmengen in der Zeit von 2021 bis 2026 (sic!) nach der Nachfrage richten, um jederzeit zum Fixpreis Zertifikate zur Verfügung stellen zu können. Der Änderungsvorschlag lautet:

„Die festzulegenden Emissionsmengen richten sich in der Einführungsphase nach § 10 Absatz 2 und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors nach dem tatsächlichen Bedarf.“

c) Rechtfertigung des Fixpreises als Übergangsvorschrift?

Auch wenn dies im Gesetzentwurf der Bundesregierung nicht ausdrücklich genannt wird, ist gelegentlich als verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Fixpreises dessen Charakter als Übergangsvorschrift zu hören. Daher würden weniger strenge Maßstäbe an die verfassungsrechtliche Zulässigkeit gelten, da die Regelungen im Zusammenhang mit der Zeit ab 2026 bzw. 2027 zu sehen seien, in denen eine Mengenbegrenzung bestünde und Handelsaktivitäten wie im europäischen Emissionshandel erfolgen würden. Dieses Argument erscheint allerdings sehr fraglich, weil es dem Gesetzgeber freistünde, verfassungskonforme Wege einzuschlagen, die dieselben Ziele erreichen würde (dazu auch unten unter C.). Auch die sehr lange Einführungsphase von fünf Jahren plus das Jahr 2026 mit einer weiteren Übergangsregelung erscheinen nicht dazu geeignet zu sein, der Regelung den Charakter einer notwendigen Übergangsphase zu bescheinigen, sondern Ausdruck einer politischen Entscheidung für ein fixen Preis zu sein, der bewusst keine Steuer sein soll. Auch wenn mangels einschlägiger Rechtsprechung keine belastbare Prognose zur verfassungsrechtlichen Bewertung möglich sind, erscheint das verfassungsrechtliche Risiko durch diese vermeintliche Rechtfertigung keineswegs ausgeschlossen zu sein.

¹² Empfehlungen der Ausschüsse zu Punkt ... der 982. Sitzung des Bundesrates am 8. November 2019, BR-Drs. 533/1/19, S. 7, abrufbar unter https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2019/0501-0600/533-1-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1.

d) Zwischenergebnis: Keine Übertragbarkeit der Rechtsprechung zum EU-Emissionshandel auf den BEHG-E mangels Knappheit der verfügbaren Emissionsberechtigungen

Da das BEHG-E in der sog. Einführungsphase keine Vorkehrungen trifft, die eine Kontingentierung der Emissionen bei den zahlungspflichtigen Unternehmen sicherstellt, sondern im Gegenteil eine Versorgung mit Zertifikaten nach deren Bedarf vorsieht, entfällt ein wesentliches Kriterium für die Rechtfertigung einer nichtsteuerlichen Vorteilsabschöpfungsabgabe – die Knappheit. Daher ist die bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Emissionshandel nicht auf das BEHG-E übertragbar.

- Ohne eine auf Ebene der verpflichteten Unternehmen wirksame Begrenzung entsteht keine Knappheit,
- ohne eine bei den Unternehmen spürbare Knappheit erfolgt keine Bewirtschaftung des knappen Gutes,
- ohne Bewirtschaftung fehlt es an dem Vorteil, das Gut trotz seiner Knappheit nutzen zu dürfen, und
- ohne diesen Vorteil kann es keine zulässige (Vorteils-)Abschöpfungsabgabe geben.

Freilich bleibt es möglich, dass das Bundesverfassungsgericht in Bezug auf das BEHG seine Anforderungen an einen Emissionshandel ändert oder einen in der bisherigen Rechtsprechung nicht erkennbaren weiteren Begründungsansatz entwickelt und daher zur Vereinbarkeit des BEHG mit dem Grundgesetz kommt. Ob dies der Fall sein wird, ist jedoch mit starken Unsicherheiten behaftet und wäre eine Überraschung. Denn aus der bisherigen Rechtsprechung ergeben sich keine Anhaltspunkte dafür, etwa über obiter dicta oder skizzierte Ausnahmen von den Kriterien.

II. Keine Übereinstimmung des BEHG-E mit anderen verfassungskonformen Ausgestaltungsvarianten

Zu fragen ist ferner, ob die Zahlungspflicht nach § 10 Abs. 2 BEHG-E anderweitig verfassungsrechtlich zulässig sein könnte. Auch wenn die Voraussetzungen für einen aus dem Emissionshandel folgende Einordnung als nichtsteuerliche Abgabe in der Form einer Vorteilsabschöpfungsabgabe nicht vorliegen, könnte das Vorgehen verfassungsrechtlich zulässig sein, wenn es den Anforderungen an eine andere fiskalische Handlungsform entspricht. Während eine schlichte Verwaltungsgebühr ausscheidet, weil die Höhe des Fixpreises nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gebührenbemessung genügt (dazu sogleich 1.), könnte darin eine Steuer (dazu unten 2. und 3.) oder Sonderabgabe (unten 4.) zu sehen sein. Doch auch diese Begründungsansätze führen nicht zu einer Zulässigkeit des gewählten Modells.

1. Fixpreis entspricht nicht den Anforderungen an die Bemessung einer Gebühr

Auf der Suche nach einer verfassungsrechtlich zulässigen Handlungsform für die Zahlungspflicht ohne Cap in der sog. Einführungsphase könnte man eine Gebühr in den Blick nehmen, also eine

Geldleistung, die die öffentliche Hand für die Erbringung einer individuell zurechenbaren öffentlichen Leistung erhebt, vgl. § 1 BGebG. Denn in der Ausgabe von Zertifikaten durch eine Behörde könnte durchaus eine dem Unternehmen individuell zurechenbare Leistung gesehen werden.

Allerdings passt die von Jahr zu Jahr anwachsende Höhe nach § 10 Abs. 2 BEHG-E, die das Unternehmen zu entrichten hat, nicht zu den Maßstäben der Gebührenbemessung. Das Bundesverfassungsgericht hat deutlich gemacht, dass Gebühren in ihrer Höhe nicht beliebig festsetzbar sind:

„Die grundgesetzliche Finanzverfassung verlöre ihren Sinn und ihre Funktion, wenn unter Rückgriff auf die Sachgesetzgebungskompetenzen beliebig hohe Gebühren erhoben werden könnten; die Bemessung bedarf (...) einer besonderen, unterscheidungskräftigen Legitimation.“¹³

Neben dem Gebührenzweck der Kostendeckung sind zwar auch Vorteilsausgleich und Verhaltenslenkung als Rechtfertigung der Gebührenerhebung anerkannt¹⁴. Der jeweilige Zweck der Gebührenerhebung muss aber klar erkennbar sein, denn der Zahlungsverpflichtete muss wissen können, welche Zwecke mit der Gebührenbemessung verfolgt werden¹⁵. Unzulässig ist es deshalb etwa, wenn der Gesetzgeber seine Motive für die Gebührenerhebung verschleiert oder austauscht, denn das Bundesverfassungsgericht sagt deutlich: „Zur Normenklarheit gehört auch Normenwahrheit“¹⁶.

Eine Rechtfertigung der Zahlungspflicht in Höhe der in § 10 Abs. 2 BEHG-E verankerten Festpreise als Gebühr ist daher zwar nicht ausgeschlossen. Allerdings hätte der Gesetzgeber dann genau offenlegen und begründen müssen, welche Motive er konkret mit der festgelegten Gebührenhöhe verfolgt und dass es sich überhaupt um Gebühren handeln soll. Denn sonst ist für den Zahlungspflichtigen schlechterdings nicht erkennbar, weshalb er in welcher Höhe zu der Zahlung verpflichtet ist. Die Begründung über das bloße Motiv der Kostendeckung, wie in § 10 Abs. 4 BEHG-E angelegt, ist allein nicht tragfähig, wenn sich die Zahlungspflicht wie in § 10 Abs. 2 BEHG-E bei gleichbleibendem Verwaltungsaufwand von Jahr zu Jahr erhöht. Eine Rechtfertigung als Gebühr scheidet demnach aus.

2. Zertifikatsverkauf zum Fixpreis wohl keine Steuer, auch wenn er eine identische Wirkung entfaltet

Aus ökonomischer Perspektive wird der Verkauf der Zertifikate zum Fixpreis nach § 10 Abs. 2 BEHG-E u. a. als Quasi-Steuer kritisiert. Zieht man die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum EU-Emissionshandel heran, dann dürfte in der Zahlungspflicht der Unternehmen nach § 10 Abs. 2 BEHG-E rechtlich jedoch keine Steuer zu sehen sein. Steuern sind voraussetzungslos,

¹³ BVerfG, Urt. v. 19.03.2003 – 2 BvL 9/98, 1. Leitsatz.

¹⁴ Ebd., juris Rn. 57.

¹⁵ Ebd., juris Rn. 63.

¹⁶ Ebd., juris Rn. 64.

ihnen steht keine Gegenleistung gegenüber. Im Rahmen des BEHG-E erhalten die zahlungspflichtigen Unternehmen jedoch ein Zertifikat, das einen Gegenwert und eine Funktion für sie beinhaltet. Genau darin dürfte aber eine Gegenleistung liegen (BVerfG 1 BvR 2864/13, Rn. 26):

„Bei den Erlösen aus der Veräußerung der Emissionszertifikate handelt es sich insbesondere nicht um Steuern (...), also öffentliche Abgaben, die als Gemeinlast (...) ohne individuelle Gegenleistung („voraussetzungslos“) zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs eines öffentlichen Gemeinwesens erhoben werden (...). Die Erlöse werden nicht voraussetzungslos, sondern als Gegenleistung für die erworbenen Emissionsberechtigungen erhoben.“

Daher erscheint es bereits fraglich, ob in den Regelungen des § 10 Abs. 2 BEHG-E hilfsweise eine Kohlendioxid-Steuer gesehen werden könnte.

3. Kohlendioxid-Steuer ohnehin nicht verfassungskonform

Selbst wenn die Zahlungen nach § 10 Abs. 2 als gegenleistungslos i. S. d. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu qualifizieren wären, dann läge trotzdem keine verfassungsrechtlich zulässige Steuer vor. Das Bundesverfassungsgericht gesteht dem Bundestag kein Steuererfindungsrecht zu. Der Gesetzgeber darf sich nur im Rahmen der bestehenden Steuertypen des Grundgesetzes bewegen, wie etwa der Verbrauchsteuer¹⁷. Diese setzen als Steuergegenstand aber ein Gut des ständigen Bedarfs voraus¹⁸, was Kohlendioxid nicht ist. Anknüpfungspunkt könnte zwar der jeweilige Energieträger sein und sein Kohlenstoffgehalt bloßer Bemessungsmaßstab¹⁹. Das ist in der Konzeption des BEHG-E aber nicht umgesetzt. Vielmehr stellt das BEHG-E auf die mittelbaren Kohlendioxidemissionen ab. Dies wird bereits an den Begriffsbestimmungen des § 3 BEHG-E deutlich. Zu prägenden Begriffen gehört z. B. der der „Brennstoffemissionen“, worunter nach § 3 Nr. 1 BEHG-E

„die Menge Kohlendioxid in Tonnen, die bei einer Verbrennung von Brennstoffen nach Anlage 1 freigesetzt werden kann und dem Verantwortlichen infolge des Inverkehrbringens nach § 2 Absatz 2 zugerechnet wird“

zu verstehen ist, oder das „Emissionszertifikat“,

¹⁷ BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, 3. Leitsatz.

¹⁸ BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017 – 2 BvL 6/13, Rn. 112.

¹⁹ *Kahl*, Die Entscheidung des BVerfG zur Kernbrennstoffsteuer – Eine kurze Kritik, *EnWZ* 7/2017, S. VII f.; *Kupfer/Karrer/Toussaint*, Machbarkeitsstudie CO₂-Abgabe, Freiburg, September 2017, S. 18; *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, *Würzburger Studien zum Umweltenergierecht* Nr. 6, Oktober 2017, S. 34 ff.; *Antoni/Rodi*, Möglichkeiten einer flankierenden CO₂-Bepreisung durch öffentlich-rechtliche Abgaben, Januar 2019, S. 11; *Klinski/Keimeyer*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, Berlin, 19.08.2019, S. 15 ff.

„das zur Emission einer Tonne Treibhausgase in Tonnen Kohlendioxidäquivalent in einem bestimmten Zeitraum berechtigt“.

In Kombination mit den Emissionsmengen nach § 4 BEHG-E und den an den Emissionen ansetzenden Grundpflichten der §§ 6 bis 8 BEHG-E wird deutlich, dass das Gesetz auf die Kohlendioxidemissionen abstellt und damit eine Umdeutung in eine Steuer nicht zu einer verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens führen würde.

4. Sonderabgabe zwar möglich, aber mit Plänen zur Mittelverwendung nicht vereinbar

Wenn in der Zahlungspflicht nach § 10 Abs. 2 BEHG-E weder eine verfassungsrechtlich zulässige Vorteilsabschöpfungsabgabe, noch eine verfassungskonforme Steuer zu sehen ist, dann könnte darin noch eine Sonderabgabe zu sehen sein. Als Auffangkategorie mit Warnfunktion²⁰ handelt es sich bei Sonderabgaben um eine hoheitlich auferlegte Geldleistungspflicht, der keine unmittelbare Gegenleistung gegenübersteht, die nur von einer bestimmten Gruppe erhoben wird und deren Aufkommen sachgebunden in einen speziellen Fond – hier wohl in das Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) – fließt²¹.

Da mit Sonderabgaben wichtige finanzverfassungsrechtliche Grundsätze wie die Vollständigkeit des Bundeshaushalts, das Budgetrecht des Parlaments, die Belastungsgleichheit der Bürger oder die Kompetenz- und Einnahmenverteilung zwischen Bund und Ländern unterlaufen werden können²², hat das Bundesverfassungsgericht ihre Zulässigkeit an einen strengen Kriterienkatalog geknüpft.

Während teilweise vertreten wird, Sonderabgaben mit bloßer Lenkungsfunktion seien weniger streng zu handhaben als Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion²³, hat der 2. Senat des Bundesverfassungsgerichts klar gemacht, dass alle Zulässigkeitskriterien zu gelten hätten, sobald die Abgabe – und sei es als Nebenzweck – auch einen Finanzierungszweck verfolge²⁴.

Eine Lenkungsfunktion bei den Inverkehrbringern von fossilen Kraft- und Heizstoffen ist nach dem hier in Frage stehenden Modell schon fraglich, denn sie können gegen Entgelt jedenfalls in den Jahren 2021 bis 2025 beliebig viele Zertifikate erwerben und die Kosten an ihre Kunden weitergeben. Das Verhalten der Inverkehrbringer wird – ohne die Mengenbeschränkung – also gerade nicht in eine bestimmte Richtung gelenkt. Da das hier in Frage stehende Modell daneben

²⁰ Schiller, Sonderabgaben mit einer wirtschaftslenkenden Antriebs- und Sanktionsfunktion in der Wirtschafts- und Finanzverfassung des Grundgesetzes, München 2000, S. 10 ff.

²¹ Pieroth, in: Jarras/ders. (Hrsg.), GG, 14. Auflage, München 2016, Art. 105, Rn. 9.

²² Ausführlich zu den einschlägigen Schutzgütern der Finanzverfassung von Stockhausen, Gesetzliche Preisintervention zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben, Berlin 2007, S. 198 ff.

²³ Dröge, Legitimation und Grenzen nichtsteuerlicher Angaben, Die Verwaltung, Band 46 (2013), S. 313 (321) mit Verweis auf BVerfG, NVwZ 2009, 837 f.

²⁴ BVerfGE 67, S. 256 (278).

zumindest auch einen Finanzierungszweck verfolgt, denn die daraus zu finanzierenden Aufgaben werden im Klimaschutzprogramm 2030 mit benannt, muss hier folglich der gesamte Kriterienkatalog angelegt werden.

Nach diesem sind Sonderabgaben u. a. nur zulässig bei

- Gruppengleichheit der Adressaten²⁵,
- Sachnähe der Gruppe zu der mit der Abgabe finanzierten Aufgabe²⁶,
- Gruppenverantwortung für die Finanzierung der Aufgabe²⁷ und einer
- gruppennützigen Verwendung der Einnahmen²⁸.

Die Inverkehrbringer von fossilen Kraft- und Heizstoffen sind gewiss eine homogene Gruppe. Da sie Produkte auf den Markt bringen, die Emissionen verursachen, haben sie auch eine spezielle Verantwortung. Allerdings stellt sich die Frage, wie weit diese Verantwortung reicht. Geht es darum, von ihnen Geld einzusammeln, um die von ihnen belieferten sektoralen Anwendungen emissionsärmer zu machen, kann man gewiss von einer gruppennützigen Verwendung der eingenommenen Mittel sprechen.

Werden die Mittel allerdings außerhalb dieser Anwendungen verwendet, dürfte diese Verantwortung enden. Die Senkung der EEG-Umlage etwa, dürfte ebenso wenig von dieser Finanzierungsverantwortung umfasst sein wie die Senkung der Umsatzsteuer auf Bahntickets, Kaufprämien für Elektroautos oder gar die Erhöhung der Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer. Innerhalb des EKF oder in einem gesonderten Fonds müsste also eine genaue Zuordnung derjenigen Ausgaben erfolgen, die sich aus der Sonderabgabe speisen. Es zeigt sich hier, dass die Spielräume für die Mittelverwendung bei der Sonderabgabe eher eng sind, soll diese nicht in die Unzulässigkeit kippen.

Da soweit erkennbar aktuell keine strenge Mittelbindung vorgesehen und gewünscht ist, sondern die eingenommenen Gelder für die vielfältigen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 eingesetzt werden sollen, ist aktuell davon auszugehen, dass ohne substantielle Änderungen am Gesamtprogramm in den Fixpreisen des BEHG-E keine zulässige Sonderabgabe gesehen werden dürfte.

III. Risiko einer Rückzahlungspflicht

Aus den beschriebenen verfassungsrechtlichen Bedenken resultiert letztlich das Risiko, dass die erzielten Einnahmen aus dem BEHG zu einem späteren Zeitpunkt zurückgezahlt werden müssen.

²⁵ BVerfGE 55, S. 274 (305 f.) mit Verweis auf E 23, S. 12 (23 f.) siehe auch E 37, S. 1 (16); 67, S. 256 (276); 108, S. 186 (218); 110, S. 370 (389 f.).

²⁶ BVerfGE 55, S. 274 (306); siehe auch E 67, S. 256 (276); 82, S. 159 (180); 110, S. 370 (390).

²⁷ BVerfGE 55, S. 274 (306); siehe auch E 67, S. 256 (276); 82, S. 159 (180).

²⁸ BVerfGE 55, S. 274 (307 f.); siehe auch E 67, S. 256 (276 f.); 82, S. 159 (180); 93, S. 319 (344); 110, S. 370, (391).

Damit sich dieses Risiko realisiert, müssen zwei Bedingungen eintreten. Zunächst muss das Bundesverfassungsgericht nach Inkrafttreten des Gesetzes angerufen werden und aus den hier dargestellten oder anderen Gründen zu dem Ergebnis kommen, dass die Zahlungspflichten nach § 10 Abs. 2 BEHG-E in der hier vorgeschlagenen Form nicht mit der Verfassung vereinbar sind. Zusätzlich müsste der Urteilsspruch des Bundesverfassungsgerichts auch zu einer Rückzahlungspflicht infolge einer Nichtigkeit des Gesetzes führen und sich nicht nur darauf beschränken, die Unvereinbarkeit des BEHG festzustellen. Eine eindeutige Prognose zur Frage nach der Realisierungswahrscheinlichkeit ist daher nicht möglich. Dennoch besteht eine solche Möglichkeit durchaus.

In der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer²⁹ kann ein Hinweis auf die möglichen Rechtsfolgen zu sehen sein. Dem Bundesverfassungsgericht stehen für den Fall, dass Teile des BEHG oder das ganze Gesetz nicht mit dem Grundgesetz für vereinbar hält, grundsätzlich zwei Möglichkeiten offen: Es kann die Unvereinbarkeit des Gesetzes mit dem Grundgesetz aussprechen oder zugleich auch dessen Nichtigkeit feststellen. Die Folgen der Unvereinbarkeit beschränken sich lediglich auf die Zukunft, eine Rückzahlungspflicht würde nicht entstehen. Dagegen wären bei der Nichtigkeitsfeststellung alle gezahlten Gelder den zu Unrecht in Anspruch genommenen Schuldner zurückzuzahlen, da die Zahlungen von Beginn an ohne wirksame gesetzliche Grundlage erfolgt wäre.

In der Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer hat das Bundesverfassungsgericht die Nichtigkeit festgestellt und damit eine Rückzahlungspflicht ausgelöst. Neben den zu Unrecht gezahlten Beträgen sind auch Zinsen in Höhe von 6 Prozent jährlich zu zahlen. Es hat die Abwägung zwischen der Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung einerseits und der Rechtsverletzung andererseits zu Lasten des Staates getroffen, weil es von Anfang an erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken gegeben hat (BVerfG 2 BvL 6/13, Rn. 162, Hervorhebungen nicht im Original):

„Der Verstoß des Kernbrennstoffsteuergesetzes gegen Art. 105 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG führt vorliegend zur Nichtigklärung (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 78 BVerfGG) des Gesetzes und nicht nur zur Feststellung der Unvereinbarkeit der Norm mit dem Grundgesetz (vgl. § 82 Abs. 1 i.V.m. § 79 Abs. 1 und § 31 Abs. 2 BVerfGG). Eine bloße Unvereinbarkeitserklärung hat das Bundesverfassungsgericht zwar wiederholt bei haushaltswirtschaftlich bedeutsamen Normen, insbesondere Steuer- und Abgabengesetzen, ausgesprochen. Die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung sowie einer entsprechenden Finanz- und Haushaltswirtschaft kann es hier gebieten, von einer Rückwirkung der Entscheidung abzusehen (BVerfGE 72, 330 <422>; 87, 153 <178 ff.>; 93, 121 <148>; 105, 73 <134>; 111, 191 <224 f.>; 117, 1 <70>), da der rückwirkenden Neubemessung staatlicher Einnahmen keine Möglichkeit zur Neube-

²⁹ BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 – 2 BvL 6/13.

messung der Ausgaben entgegenstünde. Hieraus würde eine erhebliche Gefährdung der periodisch erfolgenden staatlichen Finanzplanung und -stabilität und eine Entlastung aktueller und vergangener Steuerzahler zu Lasten künftiger Steuerzahler folgen. Die Notwendigkeit einer verlässlichen Finanz- und Haushaltsplanung steht einer Rückwirkung der Entscheidung allerdings nicht stets entgegen (vgl. BVerfGE 122, 210 <246>; 126, 268 <285 f.>) und kann nur Geltung beanspruchen, wenn der Gesetzgeber sich auf seine Finanz- und Haushaltsplanung verlassen durfte. Dies war im Hinblick auf die von Anfang an mit erheblichen finanzverfassungsrechtlichen Unsicherheiten belastete Kernbrennstoffsteuer nicht der Fall.“

Die Höhe dieses Risikos ergibt sich zum einen aus den zu erwartenden Einnahmen und zum anderen aus der Zeitspanne bis zu einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts. Laut der Gesetzesbegründung rechnet die Bundesregierung mit Einnahmen i. H. v. rund 3,6 Mrd. Euro im Jahr 2021 und 8,275 Mrd. Euro im Jahr 2023³⁰. Die Zeitspanne bis zu einer möglichen verfassungsgerichtlichen Klärung hängt vom Klageweg ab. Die verpflichteten Unternehmen können selbst nicht direkt gegen das Gesetz vorgehen, sondern müssten sich gegen einzelne Verwaltungsmaßnahmen vor den Verwaltungsgerichten zur Wehr setzen und so inzident letztlich die Verfassungsmäßigkeit überprüfen lassen. Im Regelfall ist dazu eine Urteilsverfassungsbeschwerde gegen das letztinstanzliche Urteil erforderlich, so dass der gesamte Instanzenzug durchlaufen werden muss, es sei denn, ein Instanzgericht legt die Frage nach der Verfassungskonformität des BEHG dem Bundesverfassungsgericht vor, Art. 100 GG (sog. Richtervorlage oder konkrete Normkontrolle). Dadurch lassen sich bis zu zwei Instanzen abkürzen. Eine schnellere Möglichkeit zur Klärung der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorgehens böte demgegenüber die abstrakte Normenkontrolle auf Antrag der Bundesregierung, der Landesregierung oder eines Viertels der Mitglieder des Bundestages, Art. 93 Abs. 1 Nr. 2 GG i. V. m. §§ 13 Nr. 6, 76 ff. BVerfGG.

³⁰ Vgl. Begründung zum BEHG-E, BR-Drs. 533/19, S. 41; da sich der Fixpreis im Jahr 2022 im Vergleich zum Vorjahr verdoppelt, kann näherungsweise für 2022 auch mit etwas weniger als einer Verdopplung der Einnahmen gerechnet werden.

C. Möglichkeiten für eine verfassungskonforme Umsetzung der Pläne der Bundesregierung

Um den Bedenken und den mit einer möglichen Verfassungswidrigkeit einhergehenden Risiken für den zukünftigen Haushaltsgesetzgeber zu begegnen, stehen verschiedene Ausgestaltungswege offen.

I. Emissionshandel

Unproblematisch dürfte angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Einführung eines (echten) Emissionshandels für den Wärme- und Verkehrsbereich sein, solange der in der Rechtsprechung skizzierte Weg beschritten wird. Dazu wäre aber eine bei den verpflichteten Unternehmen spürbare Knappheit Voraussetzung.

II. Energiesteuer mit an Kohlendioxid-Gehalt ausgerichteten Steuersätzen

Ebenso unstrittig dürfte eine Übersetzung der Zertifikatspreise in eine Anpassung der bestehenden Energiesteuersätze sein. Anknüpfungspunkt für die Erhebung der Energiesteuer als Verbrauchsteuer i. S. v. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG würde hier zwar der Primärenergieträger bleiben (Steuergegenstand). Als weiterer Parameter für die Festlegung der Steuerhöhe würde neben dem Verbrauch aber die Kohlendioxid -Intensität des Energieträgers herangezogen (Bemessungsmaßstab)³¹. Diese Art der Ausgestaltung würde sowohl den einschlägigen europarechtlichen Anforderungen, insbesondere der Energiesteuer-Richtlinie, als auch den Kriterien des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung zur Kernbrennstoffsteuer gerecht³².

³¹ Zur Bedeutung dieser Differenzierung *Klinski/Keimeyer*, Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, Berlin, 19.08.2019, S. 15. Diese klären auch das Missverständnis von *Büdenbender* Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO₂-Bepreisung in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier 05/2019 des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli 2019, S. 34. auf, der bei dem von ihm untersuchten Modell wohl von einer direkten Besteuerung des CO₂ im bloßen Gewand der Energiesteuer ausgegangen war.

³² Siehe *Kahl/Simmel*, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 6, Oktober 2017, S. 12 ff. und 33 ff.

III. Hybridform aus Emissionshandel dem Grunde nach und temporärer Erfüllungsfiktion bei Zahlung modifizierter Energiesteuern

Denkbar erscheint auch, von Anfang an ein Brennstoffemissionshandelssystem mit wirksamer Mengenbegrenzung dem Grunde nach zu etablieren, gleichzeitig aber zur Erreichung des angestrebten verlässlichen Preispfades für eine Startphase die Erfüllung der Pflichten aus dem Brennstoffemissionshandel zu fingieren, wenn eine temporär modifizierte Energiesteuer gezahlt wird. So könnten die beiden dem Klimaschutzprogramm 2030 und der Gesetzesbegründung entnehmbaren Motive für die gewählte dreistufige Ausgestaltung des BEHG-E aufgegriffen und die verfassungsrechtlichen Probleme umgangen werden.

Ausgangspunkt ist die Etablierung eines Brennstoffemissionshandelssystems ohne die Einführungsphase 2021 bis 2025 mit einer tatsächlichen Mengenbegrenzung von Beginn an. Diese Regelungen finden aber nur dem Grunde nach Anwendung, da die Erfüllung der Pflichten aus dem überarbeiteten BEHG im Wege einer Fiktion als erfüllt angesehen werden, wenn die Energiesteuer gezahlt wird. Da die Adressatenkreise des BEHG-E und des Energiesteuergesetzes gleichlaufend sein sollen, greift diese Fiktionswirkung für alle verpflichteten Unternehmen. Indem gleichzeitig und für einen beschränkten Zeitraum von 2021 bis 2025 die Steuersätze der Energiesteuer analog zu den für die Fixpreise nach § 10 Abs. 2 BEHG-E vorgesehenen Werte angehoben werden, bleibt die wirtschaftliche Situation unverändert.

Eine Zahlungspflicht würde dann nur aus der Energiesteuer resultieren, was verfassungsrechtlich zulässig wäre (dazu soeben unter II.). Aus dem Brennstoffemissionshandel selbst würden keine Zahlungen fällig, wodurch die hier dargestellten verfassungsrechtlichen Bedenken gegen den BEHG-Entwurf der Bundesregierung hinfällig wären.

Dieses Modell könnte zudem noch eine weitere Vereinfachung ermöglichen: Es erscheint nicht zwingend, dass die verpflichteten Unternehmen über einen fünfjährigen Zeitraum die Aufgaben der Etablierung von Überwachungsplänen, der Emissionsermittlung und der Berichterstattung parallel zu den Anforderungen aus dem Energiesteuerrecht erfüllen, ohne dass diese eine tatsächliche Bedeutung haben. Das hier skizzierte Modell könnte diese Lernphase für die organisatorischen Anforderungen auf ein bis zwei Durchläufe beschränken und damit den Aufwand für die Unternehmen ebenso wie beim Umweltbundesamt spürbar reduzieren. Die Auferlegung solcher Vorgaben wäre verfassungsrechtlich nicht an denselben Maßstäben wie die Zahlungspflichten eines Emissionshandels zu messen, sondern wären lediglich als Berufsausübungsregelungen zu qualifizieren und können aufgrund vernünftiger Erwägungen des Allgemeinwohls gerechtfertigt werden. Die Sicherstellung der Funktionsfähigkeit des Emissionshandels zur Erreichung der Klimaschutzzwecke wäre als ein solcher Grund anzusehen, so dass von einer Vereinbarkeit eines solchen gestuften Vorgehens ausgegangen werden kann.

D. Verfassungsrechtliche Bewertung des BEHG-E für die Zeit ab 2026

Weniger deutlich, aber trotzdem nicht gänzlich beseitigt sind die verfassungsrechtlichen Bedenken zum BEHG für das Jahr 2026. Für die Zeit ab 2027 sind derzeit keine Bedenken im Gesetz angelegt, könnten aber infolge einer Gesetzesänderungen entstehen, wenn im Zuge der Evaluierung nach § 23 Abs. 1 S. 5 BEHG-E die Strukturen für das Jahr 2026 in die Zukunft fortgeschrieben werden sollten.

Ab 2026 beginnt ein Emissionshandel mit einem mengenmäßig beschränkten Emissionsbudget. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum europäischen Emissionshandel kann auf die dann entstehenden Zahlungspflichten aus den Versteigerungen nach § 10 Abs. 1 S. 2 BEHG-E grundsätzlich übertragen werden. Allerdings soll die Preisfindung für die Zertifikate im Jahr 2026 noch nicht allein dem Markt überlassen werden, sondern wird vom Gesetzgeber mit einem Mindestpreis von 35 Euro und einem Höchstpreis von 60 Euro eingehegt. Mit dem Höchstpreis korrespondiert dabei ebenso wie bei den Fixpreisen in den Jahren 2021 bis 2025 die Ausweitung des verfügbaren Emissionsbudget, so dass der gesamte Bedarf jedenfalls zum Höchstpreis gedeckt werden kann. Zur Umsetzung wird das Jahr 2026 nach § 10 Abs. 2 S. 3 BEHG-E noch als Teil der Einführungsphase definiert, so dass nach § 10 Abs. 1 der über die Mengen nach § 4 Abs. 1 und 3 BEHG-E hinausgehende Bedarf gedeckt wird. Unklar ist dabei allerdings, wie dies mit dem Erfordernis der Versteigerung umsetzbar sein soll.

Auch bei einem Höchstpreis stellt sich die Frage, ob die nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erforderliche Bewirtschaftungsordnung gegeben ist oder infolge der unbeschränkten Ausweitung der Zertifikatsmengen beim Erreichen des Höchstpreises unterlaufen würde. Ob das Bundesverfassungsgericht eine Bewirtschaftungsordnung als verfassungskonform ansehen würde, die im Zweifel die Knappheitssignale entfallen lässt, kann nicht sicher vorhergesagt werden. Dies wird maßgeblich davon abhängen, welche praktische Bedeutung der Höchstpreis haben wird. Sollte dies der Regelfall sein und damit die Mengensteuerung keine prägende Rolle spielen, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, wohingegen der Höchstpreis verfassungsrechtlich eher unproblematisch sein dürfte, solange er so bemessen ist, dass er im Regelfall keine Relevanz hat.

Für die Zeit ab 2027 gelten die hier geäußerten Bedenken (zunächst) nicht. Lediglich wenn es infolge der Evaluierung nach § 23 Abs. 1 S. 5 BEHG-E zu einer Gesetzesänderung kommen sollte und der Höchstpreis mit der Möglichkeit eines weiteren Unterlaufens der Mengensteuerung für die Zeit nach 2026 fortgeschrieben würde, stellen sich die hier aufgeworfenen Bedenken auch ab 2027.



Prof. Dr. jur. Stefan Klinski

Professur für Wirtschaftsrecht, insbesondere Umweltrecht

Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR)
Badensche Str. 52

D – 10825 Berlin

Tel: (030) 30877-1331

E-Mail: stefan.klinski@hwr-berlin.de

Berlin, den 31.10.2019

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)293-A
zur Anhörung am 06.11.19
01.11.2019

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

Zum Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)

[Bundesrats-Drucksache 533/19]

Beitrag zur öffentlichen Anhörung

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages am 6. November 2019

Vorbemerkung

Der Unterzeichner hat gemeinsam mit Friedhelm Keimeyer¹ im Vorfeld der Beschlussfassung über das sog. Klimapaket zwei ausführliche Rechtsgutachten über die finanzverfassungsrechtlichen Spielräume für Instrumente einer CO₂-Bepreisung für Brennstoffe verfasst. Diese befassen sich zum einen mit dem Instrument eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer, zum anderen mit einem auf der Festlegung von Festpreisen basierenden Brennstoff-Emissionshandel. Beide sind im Internet online verfügbar.²

Im Interesse einer kompakten Darstellung wird hier darauf verzichtet, den dort in den Einzelheiten ausgeführten Weg der juristischen Prüfung für den hier betrachteten Brennstoff-Emissionshandel im Detail nachzuzeichnen. Stattdessen werden die wesentlichen Ergebnisse hier in Thesenform wiedergegeben. Darüber hinaus werden einige weitere rechtlich bedeutsame Aspekte beleuchtet.

Thesen: Rechtsprobleme des Entwurfs für ein Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG)

→ These 1: Ein System des Emissionshandels, bei dem der Zertifikatepreis von vornherein festgeschrieben ist, sich der Preis also nicht an einem Knappheitsmarkt bildet, unterliegt hohen finanzverfassungsrechtlichen Risiken.

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass die Bundesrepublik ein „Steuerstaat“ ist, worunter es einen Staat versteht, der seine Aufgaben in erster Linie aus Steuermitteln zu finanzieren habe.³ Das Gericht leitet dies daraus ab, dass das Grundgesetz (GG) in Art. 105 und 106 ausschließlich Steuern als Einnahmequellen ausdrücklich vorsieht. Die Konsequenz ist, dass an den Staat zu entrichtende Abgaben, die ihrerseits *nicht* den Charakter von Steuern tragen, nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sind (z.B. Gebühren/Entgelte oder Sonderabgaben).

Ferner hat das Gericht vielfach zum Ausdruck gebracht, dass es für die Zuordnung von Abgabenarten nicht auf die Bezeichnung durch den Gesetzgeber ankommt. Maßgebend ist vielmehr allein der materielle Kern der jeweiligen Regelung.⁴

Speziell den EU-Zertifikatehandel hat das BVerfG finanzverfassungsrechtlich als eine (ausnahmsweise zulässige) außersteuerliche Abgabe zur Abschöpfung eines individuellen „Sondervorteils“ eingestuft.⁵ Der finanziell abgeschöpfte Sondervorteil ist dabei die vom Staat gegen die Zahlung des Zertifikatepreises eingeräumte Vorteil, in einem bestimmten Umfang CO₂-

¹ Friedhelm Keimeyer ist stellvertretender Leiter des Bereichs Umweltrecht & Governance am Öko-Institut.

² - Klinski/Keimeyer (08/2019): Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer; abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/zur-verfassungsrechtlichen-zulaessigkeit-eines-co2-zuschlags-zur-energiesteuer/>

- Klinski/Keimeyer (09/2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, abrufbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/zur-finanzverfassungsrechtlichen-zulaessigkeit-eines-nationalen-zertifikatehandels-fuer-co2-emissionen/>

³ BVerfGE 93, 319, 342 (Wasserpfennig); BVerfGE 91, 186, 201 (Kohlepfennig); BVerfGE 82, 159, 178 (Absatzfonds); BVerfGE 78, 249, 266 f. (Fehlbelegungsabgabe).

⁴ BVerfGE 55, 274, 304 f. (Berufsausbildungsabgabe); BVerfGE 67, 256, 276 (Investitionshilfegesetz); BVerfGE 92, 91, 114 (Feuerwehrrabgabe).

⁵ BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 = NVwZ 2018, 972 (Zuteilungskürzungen im Emissionshandel).

Emissionen ausstoßen zu dürfen. Der Vorteilscharakter ergibt sich daraus, dass die Menge der Zertifikate knapp ist, ein Erwerb in beliebigem Umfang also nicht möglich ist.

Die Bezeichnung als „Emissionshandel“ legt es nahe anzunehmen, auch ein Festpreis-Emissionshandel sei als Vorteilsabschöpfungsabgabe einzuordnen. Das trifft jedoch nicht zu. Denn das BVerfG hat in seiner Entscheidung zum Emissionshandel aus dem Jahr 2018 klar zum Ausdruck gebracht, dass vom Vorliegen eines abschöpfbaren individuellen Sondervorteils in einem marktwirtschaftlich organisierten Zertifikatehandelssystem nur ausgegangen werden kann, wenn die Gesamtmenge der verfügbaren Emissionen über ein „Cap“ begrenzt wird, so dass ein Knappheitspreis entsteht.

Die beiden entscheidenden Textpassagen aus der Entscheidung des BVerfG zum Emissionshandel sei hier in gekürzter Fassung wiedergegeben (Hervorhebungen durch den Verfasser):

„Dem Betreiber einer [...] Anlage, dem der Staat Emissionsberechtigungen verkauft, wird ein Sondervorteil gegenüber all denjenigen Betreibern emissionshandelspflichtiger Anlagen zuteil, die nicht über (genügend) Emissionsberechtigungen verfügen und damit die Luft nicht im gleichen Umfang zum Zweck der Ableitung von CO₂-Emissionen nutzen dürfen.“⁶

„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 [...].

[...] Dieses Bewirtschaftungssystem fußt auf der Verknappung der zur Verfügung stehenden Umweltressourcen durch staatliche Festlegung. Mithin ist nicht die Abgabenerhebung selbst das zur Rechtfertigung anzuführende Bewirtschaftungssystem, sondern die Bestimmung eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents.“⁷

Auf das entscheidende Wirkungselement des Emissionshandels, nämlich den durch das „Cap“ entstehenden Verknappungsmechanismus würde jedoch verzichtet, wenn beliebige Mengen an Zertifikaten zu einem von vornherein feststehenden Preis erworben werden könnten. Es fehlt somit bei einem Festpreis-Emissionshandel an einem abschöpfbaren individuellen Sondervorteil. Folglich kann das Modell eines Festpreis-Emissionshandels finanzverfassungsrechtlich nicht auf die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum bestehenden EU-Emissionshandel gestützt werden.

Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass das BVerfG seine Rechtsprechung insoweit lockern bzw. erweitern würde. Die bisherigen Entscheidungen des Gerichts sprechen jedoch dafür, wegen des Fehlens eines abschöpfbaren individuellen Sondervorteils davon ausgehen zu müssen, dass das Festpreis-Modell seinem Wesen nach nicht als (zulässige) Abschöpfungsabgabe, sondern als (unzulässige) neue Steuer eingeordnet werden muss, für deren Einführung dem Bund die Gesetzgebungskompetenz fehlt.⁸

⁶ BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13, Rn. 31.

⁷ BVerfG, Beschl. v. 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13, Rn. 34-37.

⁸ Eingehend Klinski/Keimeyer, (09/2019): Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen (siehe Fn. 1), S. 7 ff.

→ *These 2: Das finanzverfassungsrechtliche Risiko wird durch die konkrete Ausgestaltung in dem nun vorgelegten Gesetzentwurf etwas verringert. Das Risiko bleibt jedoch sehr hoch.*

Im vorliegenden Entwurf des BEHG bleiben die finanzverfassungsrechtlichen Risiken unerwähnt. Eine Auseinandersetzung mit den Spielräumen und Grenzen der Finanzverfassung findet nicht statt.

Der Entwurf zum BEHG enthält zwei Regelungskomponenten, die für die Frage entscheidend sind, ob sich das System (noch) als zulässige Vorteilsabschöpfungsabgabe einordnen lässt oder nicht: Zum einen die Festlegungen zu den jährlichen Emissionsmengen (§§ 4 und 5 BEHG-E), zum anderen die Regelung zur phasenweisen Erhöhung der Zertifikatepreise, an deren Abschluss ein Übergang zur Versteigerung ab 2027 steht (§ 10 BEHG-E).

Mit den Regelungen der §§ 4 und 5 BEHG-E lassen sich die in These 1 aufgezeigten finanzverfassungsrechtlichen Bedenken nicht ausräumen. Denn aus den Vorgaben des § 4 Abs. 1 BEHG-E ergeben sich zwar jährliche Emissionsmengen. Entgegen dem „normalen“ Emissionshandel haben diese jedoch nicht die Funktion einer Obergrenze für die verfügbaren, da der Bund gemäß § 5 Abs. 1 BEHG-E zugleich darauf verpflichtet werden soll, im Falle der Überschreitung den überschießenden Bedarf an Emissionsäquivalenten durch Zukauf von Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten zu decken. Deshalb können die Festlegungen zu den jährlichen Emissionsmengen keine Verknappungswirkung auslösen. Ohne Verknappung kann es aber im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG keinen „Sondervorteil“ geben, denn die Zertifikate stehen auch oberhalb der festgelegten Jahresmengen in beliebigem Umfang zum Festpreis (bis 2025) bzw. zum Korridorpreis (2026) zur Verfügung. Und genau darauf, ob es einen Sondervorteil gibt, kommt es für die finanzverfassungsrechtliche Zuordnung an. Eine Mengenschwelle, die beliebig überschritten werden darf, ist kein „Cap“ im Sinne eines „echten“ Emissionshandels.

Folglich kann das hier betrachtete Modell relativ rechtssicher erst ab 2027 seinem Wesen nach als (zulässige) Vorteilsabschöpfungsabgabe angesehen werden, denn erst ab diesem Zeitpunkt soll es gemäß § 10 Abs. 1 BEHG-E eine Preisbildung am Markt geben. Für den vorangehenden Zeitraum (bis 2026) muss demgegenüber von einem relativ hohen finanzverfassungsrechtlichen Risiko ausgegangen werden, denn für diesen Zeitraum ist das System (eindeutig!) nicht mit den sich aus der Rechtsprechung des BVerfG ergebenden Anforderungen an Vorteilsabschöpfungsabgaben zu vereinbaren.

Eine Rechtfertigung für diese vom „Normalfall“ des Emissionshandels wesentlich abweichende Konstruktionsweise könnte darin gesehen werden, dass die Bestimmungen für die Jahre bis 2026 bewusst als Ein- oder Hinführungsphase ausgestaltet sind, um zu verhindern, dass es – wie bei einem „echten“ Emissionshandel zu erwarten wäre – zu starken oder gar extremen Preisausschlägen mit unabsehbaren sozialen Folgewirkungen kommt. Im Übergang sollte deshalb ausnahmsweise darauf verzichtet wurde, eine freie Preisbildung am Markt vorzusehen. Dieses Argument ist durchaus beachtlich. Aber niemand kann sagen, ob das BVerfG das Argument für ausreichend tragfähig halten wird, zumal mit der Erhebung eines Zuschlags zur Energiesteuer für die Ein-/Hinführungsphase eine wirkungsgleiche Regelungsalternative zur Verfügung stünde (siehe These 3), welche den Anforderungen der Finanzverfassung genügen würde.

Das BVerfG hat bisher über eine vergleichbare Problemkonstellation noch nicht zu entscheiden gehabt. Durch seine finanzverfassungsrechtliche Rechtsprechung zieht sich jedoch wie ein roter Faden die grundsätzliche Haltung, nichtsteuerliche Abgaben nur ausnahmsweise unter engen

Bedingungen zuzulassen. Zentraler Maßstab ist dabei, ob die Finanzverfassung gefährdet ist.⁹ Das nimmt das Gericht insbesondere dann an, wenn eine Abgabe wie eine Steuer „voraussetzungslos“ zu entrichten ist.¹⁰ Und genau das ist der Fall, wenn es an einem Sondervorteil fehlt. Zumindest in der Festpreisphase bis 2025 ist der Zertifikatepreis folglich seinem Wesen nach eine Steuer, auch wenn er nicht so bezeichnet wird. Deshalb kann durchaus nicht sicher angenommen werden, dass das BVerfG an dieser Stelle „großzügig“ entscheiden und die Festpreisregelungen für den Zeitraum bis 2025 akzeptieren würde.

In der Konsequenz bedeutet das:

Das Konzept des Gesetzentwurfs lässt sich finanzverfassungsrechtlich für die Festpreisphase nur halten, wenn das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung lockern oder zumindest mit Blick auf die Hinführungsfunktion der Festpreisregelungen erweitern sollte. Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG bietet keine tragfähige Grundlage für die Annahme, das Konzept sei finanzverfassungsrechtlich zulässig.

→ These 3: Es gäbe eine (bis 2025/26) praktisch wirkungsgleiche Alternative, die verfassungsrechtlich keinen ernstlichen Bedenken unterliegt: Ein CO₂-Zuschlag zur Energiesteuer.

Der Bundesgesetzgeber könnte ohne ernstliche Zweifel an der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit statt einer Pflicht zum Zertifikateerwerb vorsehen, dass die Energiesteuer durch einen „CO₂-Zuschlag“ ergänzt wird. Innerhalb des Zeitraumes, für den der BEHG-E einen Festpreis vorsieht (bis 2025) wären beide Instrumente wirkungsgleich, im Übergangsjahr mit Preiskorridor (2026) wären die Wirkungen zumindest sehr ähnlich. Es würde praktisch zu einer dem Zertifikatepreis entsprechenden Erhöhung der Endpreise für die erfassten Brennstoffe kommen. Erst ab dem Zeitpunkt, ab dem eine freie Preisbildung für die Zertifikate erfolgen soll (laut BEHG-E ab 2027), ergäbe sich ein Wesensunterschied.

In der längerfristigen Perspektive wird ein Zertifikatesystem oftmals für besser erachtet, weil sich damit die Emissionsmengen zielgerechter senken lassen (so z.B. der Sachverständigenrat für gesamtwirtschaftliche Fragen). Kurzfristig konstatiert jedoch auch der Sachverständigenrat, dass eine steuerliche Lösung Vorteile hat.¹¹ Beide Modelle müssen sich nicht ausschließen, sondern können ohne weiteres, wie der Sachverständigenrat auch anregt, aneinander anschließen. Ein gleitender Übergang mit Fixbeträgen in den Anfangsjahren und anschließender freier Preisbildung wäre dergestalt möglich, dass zunächst bis 2025 oder 2026 mit einem steuerlichen Instrument gearbeitet wird und anschließend ein Übergang zum Zertifikatemodell erfolgt – welches dann keinen finanzverfassungsrechtlichen Bedenken unterläge, weil es zu einer freien Preisbildung an einem Knappheitsmarkt käme. Auf diese Weise könnten die mit dem BEHG-E angestrebten Wirkungen ohne nennenswerte rechtliche Risiken erreicht werden.

Die Zulässigkeit eines „CO₂-Zuschlags“ zur Energiesteuer begegnet keinen ernstlichen Zweifeln. Entscheidend ist insofern, dass die bei der Verbrennung der jeweiligen Brennstoffe in spezifischer Höhe entstehenden Emissionen nicht Gegenstand des Steuerzuschlags sind, sondern lediglich die Bemessungsgrundlage. Es würde also dabei bleiben, dass die Energiesteuer auf das Inverkehrbringen der Brennstoffe erhoben wird:

⁹ Eingehend BVerfGE 93, 319, 342 ff. (Wasserpfeffig); BVerfGE 91, 186, 201 f. (Kohlepfeffig).

¹⁰ BVerfGE 124, 235, 243 (BaFin-Umlagen), Rn. 17, 20; BVerfGE 93, 319, 343 (Wasserpfeffig).

¹¹ Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Sondergutachten „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“, abrufbar unter: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html>.

- Das BVerfG geht in seiner Rechtsprechung zwar davon aus, dass der Bund keine von den Artikeln 105 und 106 GG nicht erfassten neuen Steuertypen „erfinden“ dürfe – also keine Steuern, die ihrem Typus nach nicht bereits im GG vorgesehen sind.¹² Auf den ersten Blick scheint es daher so, als sei die Einführung eines „CO₂-Zuschlags“ zur Energiesteuer deshalb problematisch. Denn eine Steuer auf Emissionen ist im Grundgesetz eindeutig nicht vorgesehen.
- Gestattet ist es dem Steuergesetzgeber jedoch anerkanntermaßen¹³, die ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehenen Steuertypen zu nutzen, um mit ihnen (umwelt-) politische Lenkungseffekte auszulösen. Der Lenkungszweck darf gegenüber der Einnahmeerzielung sogar im Vordergrund stehen.¹⁴ Praktisch ist es daher möglich, die Tarife von im GG vorgesehenen Steuern so auszurichten, dass aus bestimmten politischen Gründen erwünschtes Verhalten begünstigt und unerwünschtes belastet wird¹⁵ – zum Beispiel zu dem Zweck, die CO₂-Emissionen durch Einsparung von fossiler Energie zu senken.
- Die Energiesteuer ist nach der Rechtsprechung des BVerfG eine zulässige Verbrauchssteuer im Sinne von Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG.¹⁶ An dem Charakter der Energiesteuer als einer (zulässigen) Verbrauchsteuer hätte auch ein „CO₂-Zuschlag“ zur Energiesteuer teil. Entscheidend ist insoweit, den Zuschlag nicht als Steuer „auf die Emission“ zu verstehen, die CO₂-Emissionen also nicht selbst zum *Steuergegenstand* zu machen, sondern diese lediglich in der Funktion einer *Bemessungsgrundlage* zu verwenden.¹⁷ Genau auf diese Weise wird es heute schon bei der Kraftfahrzeugsteuer praktiziert, ohne dass insoweit verfassungsrechtliche Bedenken bestehen würden. Es ist nicht ersichtlich, dass eine Konstruktionsweise ähnlich der Kraftfahrzeugsteuer nicht auch bei der Energiesteuer möglich wäre.

Es kann von daher übrigens auch nicht davon die Rede sein, es gäbe zu dem vorliegenden Gesetzeskonzept keine Alternativen, wie in dem Gesetzentwurf unter C. jedoch behauptet wird („Alternativen: Keine.“, S. 2).

→ These 4: Das Zertifikatesystem würde einen erheblich höheren Erfüllungs- und Vollzugsaufwand mit sich bringen als ein CO₂-Zuschlag zur Energiesteuer. Die zusätzlichen Bürokratiekosten bei Staat und Unternehmen lassen sich für den Zeitraum bis 2025 sachlich nicht rechtfertigen.

Im Unterschied zu einem CO₂-Zuschlag, bei dem hinsichtlich der Erhebung ohne nennenswerten zeitlichen oder personellen Zusatzaufwand unmittelbar an die Routinen der Energiesteuererhebung angeknüpft werden kann, ist für den Zertifikatehandel ein neues zusätzliches Überwachungsinstrumentarium nötig.

¹² Dezidiert BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 58 ff. sowie Ls.3.

¹³ Eingehend BVerfGE 93, 121, 147; (Vermögensteuer); BVerfGE 99, 280, 296 (Stellenzulage); BVerfGE 105, 73, 112 (Beamtenversorgung und Rente); BVerfGE 116, 164, 182 (Tarifbegrenzung gewerbliche Einkünfte).

¹⁴ Vgl. BVerfGE 16, 147/161 (Besteuerung Werkfernverkehr); BVerfGE 38, 61, 80 (Leberpfennig); BVerfGE 98, 106, 118 (Kommunale Verpackungsteuer).

¹⁵ Eingehend BVerfGE, 122, 210 = NJW 2009, 48 (Pendlerpauschale), Rn. 59.

¹⁶ BVerfGE 110, 274 = NVwZ 2004, 846 („Ökoststeuer“), Rn. 62.

¹⁷ Zwei gutachterliche Äußerungen zur CO₂-Bepreisung kommen für einen CO₂-Zuschlag zur Energiesteuer zu Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit (zum einen Bündenbender, Rechtliche Rahmenbedingungen der CO₂-Bepreisung, 2019, 32 f.; ferner Wiss. Dienst des BT, Sachstand: Einzelfragen zur steuersystematischen Einordnung einer CO₂-Steuer, WD 4-3000-094/19, 7 f.). Beide gehen jedoch fehlerhafterweise davon aus, dass es sich um eine Steuer „auf die Emission“ als Steuergegenstand handele und übersehen, dass es auch möglich ist, die CO₂-Emissionen lediglich als Bemessungsmaßstab zu verwenden (wie bei der Kraftfahrzeugsteuer).

Die ca. 4.000 verpflichteten Unternehmen müssen Berichte verfassen (lassen) und diese abgeben. Die zuständige Behörde muss die Berichte entgegennehmen, auswerten und bei Verstößen als Ordnungswidrigkeiten verfolgen. Zudem muss wegen der teilweisen Überschneidung mit dem Anwendungsbereich des EU-Emissionshandels bei den betreffenden Unternehmen im Einzelfall festgestellt werden, für welche Anteile der erworbenen Brennstoffe im Nachhinein Rückerstattungen erfolgen müssen. Die Rückerstattung muss dann auch noch tatsächlich erfolgen.

Das Konzept des BEHG-E erfordert demnach einen erheblichen administrativen Aufwand sowohl bei den zuständigen Behörden als auch bei den verpflichteten Unternehmen. Diesem Zusatzaufwand steht im Vergleich zu der praktisch aufwandslosen Erhebung eines CO₂-Zuschlags bis 2025 exakt kein Zusatznutzen gegenüber. Erst mit dem Übergang zu einem auf Knappheitspreisen beruhenden System wäre das anders.

→ These 5: Der Gesetzentwurf sieht vor, dass der Staat – also die Gesamtheit der Steuerzahlenden – die Zertifikatepreise indirekt subventioniert.

§ 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs sieht vor, dass bei Überschreiten der sich ergebenden jährlichen Emissionsmengen „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.

Konkret bedeutet das, dass der Bund verpflichtet werden soll, die entsprechenden Emissionszuweisungen auf Kosten des Bundeshaushalts zu erwerben. Die Gesamtheit der Steuerzahler muss also dafür aufkommen, dass in den vom BEHG erfassten Verursachungssektoren (Verkehr und Gebäudewärme) die Emissionsminderungsziele verfehlt werden. Damit ergibt sich eine indirekte Subvention aus dem Bundeshaushalt für diejenigen Personen, die besonders viele Emissionen in den Bereichen Verkehr und Gebäudewärme verursachen.

→ These 6: BEHG und Klimaschutzgesetz (KSG) sind nicht sauber aufeinander abgestimmt. Es besteht die Gefahr, dass die Regelungen des KSG durch das BEHG unterlaufen werden.

Der parallel zum BEHG im Gesetzgebungsverfahren befindliche Entwurf des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG-E, BT-Drs. 19/14337) setzt in seinem § 4 verbindliche sektorspezifische Emissionsminderungsziele und legt dafür ministerielle Verantwortlichkeiten fest. Aus § 4 KSG-E lässt sich somit die (Selbst-) Verpflichtung des Bundes ableiten, durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass die jeweiligen Jahres-/Sektorziele tatsächlich eingehalten werden.

Das BEHG überschneidet sich in seinem Anwendungsbereich mit dem Klimaschutzgesetz hinsichtlich der Sektoren „Verkehr“ und „Gebäude“. Es hat wesentlichen Einfluss darauf, ob und ggf. inwieweit die Ziele des Klimaschutzgesetzes eingehalten werden. Wenn nun nach § 5 BEHG-E vorgesehen werden soll, dass bei Nichteinhaltung der errechneten Minderungsverpflichtungen für die Emissionen aus Brennstoffen entsprechende Äquivalente in Gestalt von Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten erworben werden, so erscheint es denkbar, sich auf den Standpunkt zu stellen, dass die betreffenden Sektoren ihren Verpflichtungen rechnerisch bereits durch Zukauf von Emissionszuweisungen aus dem Ausland nachgekommen seien.

Ein solches Verständnis würde jedoch den Zweck des § 4 KSG-E unterlaufen, geeignete Maßnahmen zu entwickeln, um eine tatsächliche Minderung der in Deutschland verursachten Emissi-

onen sicherzustellen. Deshalb dürfte dieses Verständnis im Ergebnis falsch sein. Legt man die beiden Gesetzentwürfe nebeneinander, so ist jedoch nicht klar zu erkennen, welches Verständnis zugrunde zu legen ist.

Der sog. Emissionshandel nach dem BEHG kann für sich genommen allenfalls einen gewissen, je nach Höhe des CO₂-Preises ggf. auch wichtigen Beitrag zur tatsächlichen Emissionsminderung in den Verursachungssektoren Verkehr und Gebäude leisten. Dieser Beitrag darf jedoch nicht überschätzt werden:

Über das BEHG hinaus sind, wovon auch das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung ausgeht, erhebliche weitere Anstrengungen erforderlich, um die Emissionsmengen der Bereiche Verkehr und Gebäude in dem erforderlichen Umfang zu reduzieren. Fachlich und politisch wird von vielen sogar die Einschätzung vertreten, dass die im Klimaschutzprogramm angelegten Maßnahmen längst nicht ausreichen und der Beitrag speziell des BEHG namentlich in den Anfangsjahren allenfalls gering sein wird. Nur mit Hilfe von teils ordnungsrechtlichen und teils auf der Förder- und Anreizenebene ansetzenden weiteren Instrumenten werden sich im Verkehrs- und Gebäudebereich deutliche Erfolge in der Emissionsminderung einstellen können. Das gilt sowohl kurz- als auch längerfristig. Auch wenn in der politischen Bewertung große Unterschiede darin gesehen werden, welche Maßnahmen dies jeweils sein sollten, kann jedenfalls mit Sicherheit davon ausgegangen werden, dass ein CO₂-Preis allein nicht ausreichen wird, um das Erreichen der nötigen Emissionsminderungen sicherzustellen.

Wenn § 5 BEHG-E jedoch so interpretiert werden können sollte, dass Deutschland den sektorspezifischen Minderungszielen des § 4 KSG für Verkehr und Gebäude bereits Genüge tut, indem der Bund Emissionsäquivalente aus anderen Ländern erwirbt, könnte dies dazu führen, dass sinnvolle weitere Maßnahmen zur tatsächlichen Emissionsminderung in den Bereichen Verkehr und Gebäude unterbleiben.

Die Folge wäre, dass die deutschen Emissionsminderungen in den Bereichen Verkehr und Gebäude nicht nur ausnahmsweise (bis zur Nachsteuerung durch das Klimaschutzgesetz) sondern systematisch und dauerhaft im Ausland erbracht werden könnten. Dies könnte sehr teuer für den deutschen Staatshaushalt werden.¹⁸ Zudem würde es die Glaubwürdigkeit Deutschlands in der internationalen Gemeinschaft stark beschädigen, wenn die eigenen Klimaziele systematisch auf Kosten der europäischen Nachbarstaaten erbracht werden sollen.

In der Konsequenz ist daher dringend zu empfehlen, in das BEHG (dort entweder in § 5 Abs. 1 oder einen neuen § 5 Abs. 3) eine Klausel einzufügen, in der klar zum Ausdruck gebracht wird, dass die sektorspezifischen Ziele und Verpflichtungen zur Emissionsminderung aus § 4 KSG unberührt bleiben. Die Formulierung könnte z.B. lauten: „Die Verpflichtungen des Bundes-Klimaschutzgesetzes bleiben unberührt.“

¹⁸ Vgl. AGORA, Die Kosten von unterlassenen Klimaschutz für den Bundeshaushalt, September 2018, abrufbar unter: <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/die-kosten-von-unterlassenen-klimaschutz-fuer-den-bundeshaushalt/>

Ferner Öko-Institut: Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allocations bis 2030, Kurzstudie vom 21.08.2018, abrufbar unter: <https://www.oeko.de/aktuelles/2018/effort-sharing-hohe-kosten-ohne-ambitionierten-klimaschutz/>

→ *These 7: Für wirkungsvolle finanzielle Instrumente des Umwelt- und Klimaschutz bedarf es einer grundlegenden Reform des Finanzverfassungsrechts.*

Ungeachtet dessen, dass dem Bund in Gestalt eines CO₂-Zuschlags zur Energiesteuer eine rechtssichere Möglichkeit zur Verfügung steht, in den Sektoren Verkehr und Gebäuden eine CO₂-Bepreisung einzuführen, ist mit Nachdruck darauf hinzuweisen, dass es rechtspolitisch dringend einer klimapolitischen Reform des Grundgesetzes bedarf, die sich auch und insbesondere auf die Regelungen zur Finanzverfassung erstreckt.¹⁹

Die bisher geltenden Regelungen der Finanzverfassung engen die umwelt- und klimapolitischen Gestaltungsspielräume des Gesetzgebers im Vergleich zu anderen Staaten erheblich ein:

- Die Beschränkung der Möglichkeiten zur Steuererhebung auf den Typenkatalog der Artikel 105 und 106 GG bewirkt, dass es in Deutschland – anders als es z.B. in Schweden oder der Schweiz praktiziert wird – nicht möglich ist, eine Steuer „auf Emissionen“ zu erheben (bei der die Emissionen direkt Gegenstand sein könnten und nicht lediglich – wie bei einem CO₂-Zuschlag zur Energiesteuer – als Bemessungsmaßstab verwendet werden könnten).
- Die vom BVerfG angewandte Definition der Verbrauchsteuer erlaubt es grundsätzlich nur, Güter zu besteuern, die zumindest auch dem privaten Konsum dienen. Einsatzstoffe oder Ressourcen, die ganz überwiegend zu Produktionszwecken genutzt werden, sind davon nicht erfasst. Deshalb wurde die (sinnvolle) Kernbrennstoffsteuer vom BVerfG aufgehoben. Es ist deshalb auch unsicher, ob z.B. eine (sinnvolle) Steuer auf Stickstoffdünger erhoben werden dürfte.
- Ohne Realisierungschance sind auf Grundlage der derzeitigen Bestimmungen zur Finanzverfassung im Regelfall auch die in der Ökonomie hoch geschätzten Fondsmodelle nach dem „Bonus-Malus-Prinzip“, bei denen eine Gruppe zahlt und eine andere direkt aus den Einnahmen Förderung erhält. Denn das Grundgesetz sieht nicht vor, dass Steuermittel direkt in einen Fonds geleitet werden dürften.
- Ein weiterer problematischer Punkt ist, dass die Finanzverfassung dem Bund bisher keine gezielten Spielräume dafür gibt, um die Kommunen beim Klimaschutz zu unterstützen. Die Artikel 104a und 104b GG gestatten es dem Bund nur unter sehr engen Voraussetzungen, die Länder bei investiven Maßnahmen (auch der Kommunen) zu unterstützen. In der Praxis sind aber im Klimaschutzbereich auch und insbesondere Unterstützungen bei den Betriebs- und Personalaufwendungen notwendig.

Gegen eine an diesen Punkten ansetzende finanzpolitische Reform des Grundgesetzes lässt sich nicht einwenden, dass eine solche Reform den Interessen der Länder widersprechen würde. Die Reform würde eine Zweidrittelmehrheit in Bundestag und Bundesrat benötigen. Es ist nicht ersichtlich, dass es nicht möglich sein sollte, im Rahmen einer solchen Reform auch und insbesondere die Interessen der Länder zu wahren.

¹⁹ Eingehend Klinski/Keimeyer, Die Besteuerung von CO₂ und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts, NVwZ 2019, S. 1465-1471.

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].

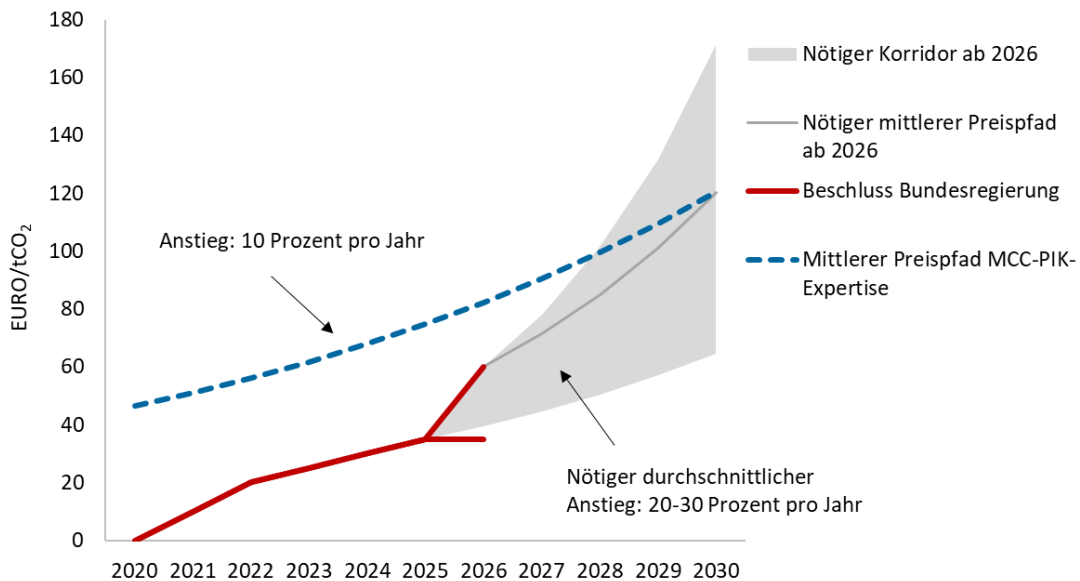


Abbildung 1: Vergleich des von der Bundesregierung beschlossenen Preispfades (rot) mit dem Preisfad aus der MCC-PIK-Expertise [1] (blau gestrichelt), der zur Erreichung der Klimaziele 2030 notwendig wäre. Ab 2026 ist der nötige Preiskorridor (grau) dargestellt, um 2030 das gleiche Preisniveau zu erreichen.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

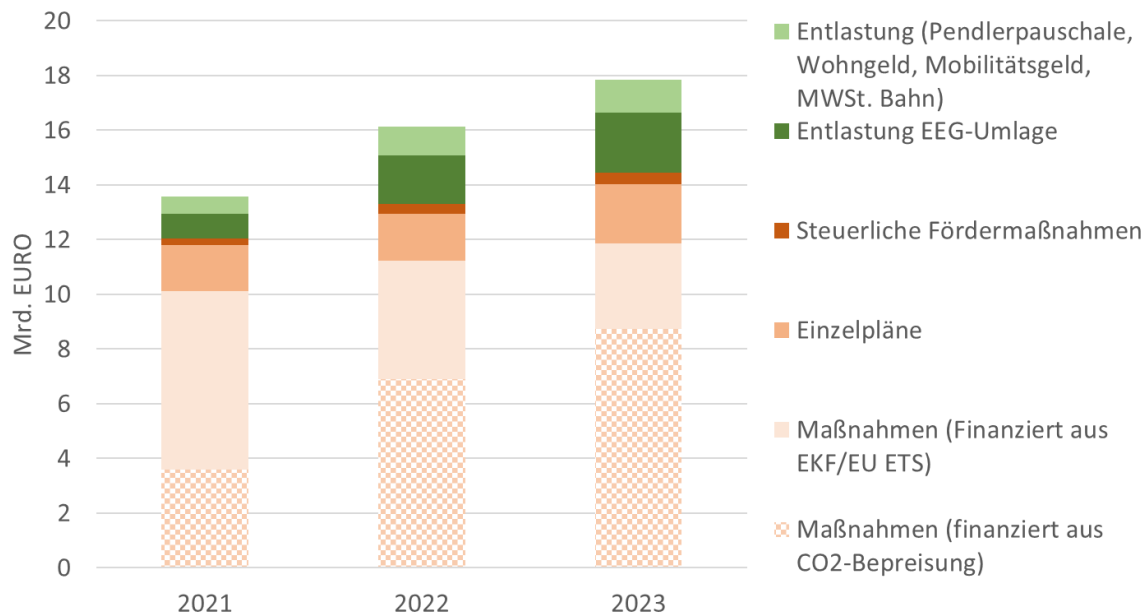


Abbildung 2: Ausgaben Klimapaket. Quelle: eigene Darstellung, auf Basis des Finanztableaus Klimakabinetts [6] und des Gesetzentwurfes zum Klimaschutzprogramms [7]. In rot-Tönen wird Finanzierung von Maßnahmen dargestellt, die grün-Töne stellen die direkten Entlastungen dar.

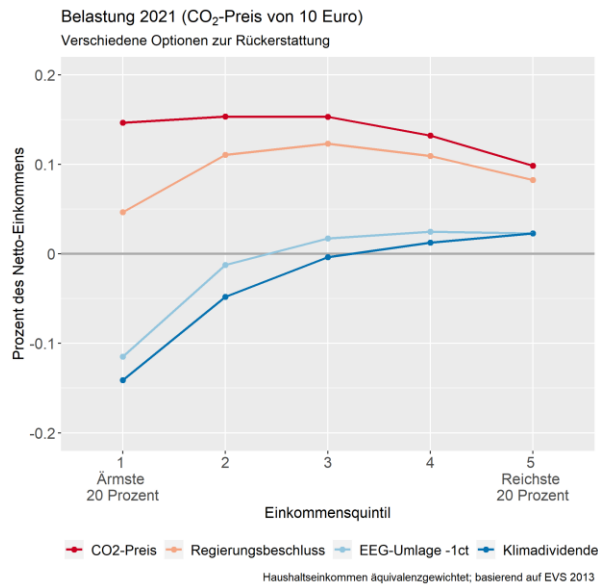
Anfänglich wird der CO₂-Preis aufgrund seiner geringen Höhe zu keinen spürbaren Mehrbelastungen führen. So belastet ein Preis von 10 Euro/tCO₂ eine vierköpfige Familie mit mittlerem Einkommen auf dem Land im Durchschnitt nur mit etwa 6,50 Euro pro Monat und in der Stadt mit etwa 6 Euro pro Monat. Die 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)

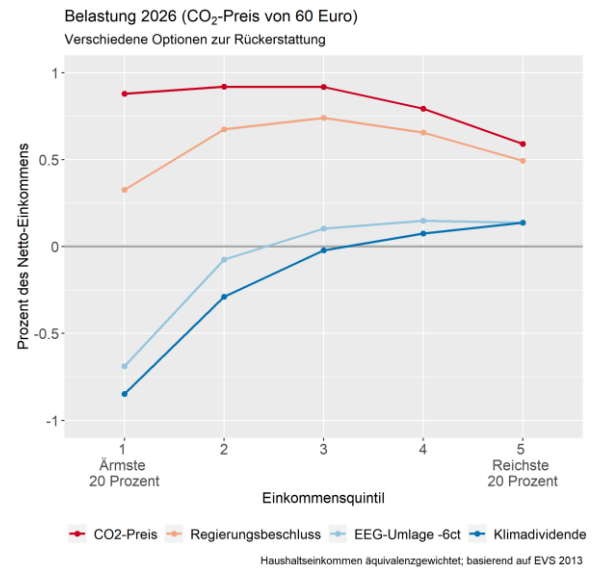


Abbildung 3. Relative Belastung in Prozent des Netto-Einkommens je Einkommensgruppe (a) bei einem Preis von 10 Euro für das Jahr 2021 sowie (b) bei einem CO₂-Preis von 60 Euro im Jahr 2026. Dargestellt ist die Belastung bei einem CO₂-Preis von 60 Euro im Jahr 2026 (rot) und zudem verschiedene Rückerstattungsoptionen: 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].

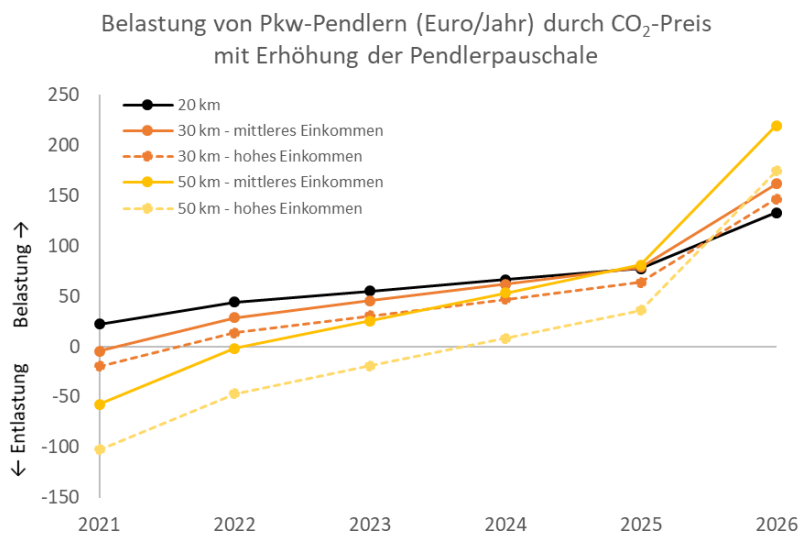


Abbildung 4: Netto-Belastung von Pkw-Pendlern durch erhöhte Kraftstoffkosten und Anhebung der Pendlerpauschale ab dem 21. Kilometer. Beispielrechnung für einen Diesel-Pkw (Verbrauch: 7 Liter je 100 Kilometer) bei einem Grenzsteuersatz von 42 Prozent (hohes Einkommen) bzw. 30 Prozent (mittleres Einkommen).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