Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
21. Wahlperiode

Deutscher Bundestag

Ausschussdrucksache 21(16)149-C

(05.10.2026)

Stellungnahme

Prof. Dr. Fritz Söllner

Öffentliche Anhörung

zum

Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

BT-Drs. 21/7869

am 7. Oktober 2026

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

TECHNISCHE UNIVERSITÄT
ILMENAU

Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien
Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 8. Oktober 2026

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Stellungnahme

zum „Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“

1. Vorbemerkungen: Die globale Perspektive

Im Rahmen dieser Stellungnahme kann nicht auf das Ausmaß, die Ursachen und die möglichen Folgen des Klimawandels eingegangen werden. Es wird im Folgenden unterstellt, dass die anthropogenen Treibhausgasemissionen zu Klimaänderungen führen, die mit hohen Kosten einhergehen und dass deshalb eine Klimapolitik notwendig ist, um diese Treibhausgasemissionen zu reduzieren.[1]

Wenn man das Ziel einer Reduktion der Treibhausgasemissionen akzeptiert, wie müsste eine effektive und zugleich kosteneffiziente Klimapolitik aussehen? Ein einheitliche, möglichst umfassende und nicht durch ordnungsrechtliche oder andere zusätzliche Maßnahmen in seiner Wirkungsweise beeinträchtigte Bepreisung der Treibhausgasemissionen – entweder in Form

[1] Wenn in dieser Stellungnahme von Klimawandel, Klimaproblem und Klimapolitik die Rede ist, so geschieht dies immer unter der genannten Prämisse, also unter der Annahme, dass die beobachteten bzw. erwarteten Klimaänderungen, erstens, zum Großteil anthropogen verursacht werden, zweitens, dass diese Änderungen per Saldo erhebliche negative Auswirkungen haben und dass, drittens, deshalb eine möglichst weitgehende Reduktion der Treibhausgasemissionen notwendig und sinnvoll ist. Allerdings sei angemerkt, dass es von naturwissenschaftlicher Seite durchaus ernstzunehmende Zweifel an dieser, der herrschenden Meinung in der Klimawissenschaft entsprechenden Position gibt.

einer Emissionssteuer oder in Form eines Emissionshandelssystems – ist aus Sicht der ökonomischen Theorie das einzige Instrument, mit dem Treibhausgasemissionen sowohl effektiv als auch kosteneffizient reduziert werden können. Von daher ist die Etablierung eines deutschen bzw. europäischen Emissionshandelssystems zur Reduktion der deutschen bzw. europäischen Treibhausgasemissionen ein durchaus sinnvoller Ansatz. Das gilt allerdings *nur* aus deutscher bzw. europäischer Perspektive. Im Fall der Treibhausgasemissionen sind diese Perspektiven aber zu eng – angemessen ist vielmehr die *globale* Perspektive.

Denn das Klimaproblem lässt sich aus ökonomischer Sicht als globalen negativen externen Effekt auffassen. Jede Emission von Treibhausgasen, unter denen CO_2 die größte Rolle spielt, erhöht die Konzentration dieser Gase in der Atmosphäre und kann so zur Destabilisierung des Klimas beitragen. Es spielt also keine Rolle, wer wo wieviele Treibhausgase emittiert; entscheidend ist allein die Gesamtmenge (und deren Zusammensetzung) der emittierten Treibhausgase. Das Klimaproblem ist ein globales Problem und muss als solches auch global gelöst werden. Von daher ist es nicht sinnvoll, dass sich einzelne Länder im Interesse des Klimaschutzes unabhängig vom Verhalten der anderen Länder nationale Emissionsziele setzen. Schaut man sich die Zahlen zu den weltweiten Treibhausgasemissionen an, so wird schnell klar, dass die EU oder gar Deutschland allein bei weitem nicht in der Lage sind, für eine spürbare Reduktion der Gesamtemissionen und damit für eine Stabilisierung des Weltklimas zu sorgen.

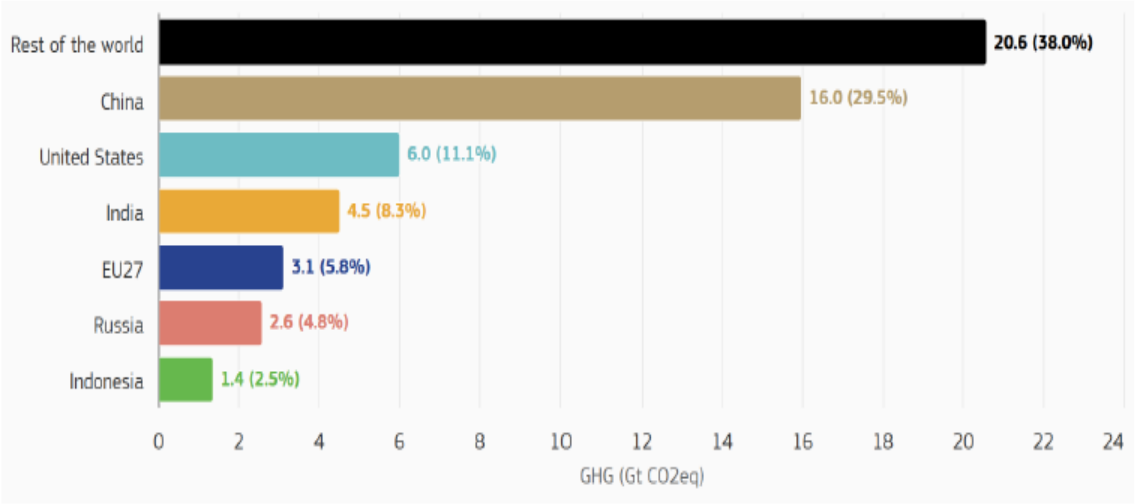

Abb.1: Treibhausgasemissionen und Anteil der sechs größten Emittenten und vom Rest der Welt in 2025 (in Gigatonen CO_{2eq} und als Prozentsatz der globalen Gesamtemissionen) (JRC 2026, 10)

Im Jahr 2025 betrug der Anteil der EU an den weltweiten Treibhausgasemissionen lediglich 5,8%, wovon auf Deutschland 1,2 und auf den Rest der EU 4,6 Prozentpunkte entfielen (JRC 2026, 11).

Der Ansatz, beim Klimaschutz Vorreiter zu sein und zu hoffen, dass andere Länder einem folgen werden, ignoriert das Trittbrettfahrerproblem: Je klimapolitisch aktiver ein Land ist, desto geringer ist der Anreiz für andere Länder, selbst eine teure Klimapolitik zu betreiben, und desto größer ist der Anreiz, abzuwarten und klimapolitisch nichts zu tun. Es ist sogar möglich, dass andere Länder von den Klimaschutzmaßnahmen eines Landes profitieren: Erstens, wenn

emissionsintensive Industrien aus dem klimapolitisch ambitionierteren Land in Drittländer abwandern („carbon leakage“); zweitens, wenn der in einem klimapolitisch aktiven Land erreichte Rückgang der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zu einem Sinken der Preise derselben und in der Folge zu einem Anstieg der Nachfrage in anderen Ländern führt („green paradox“).

Deshalb ist es klar, dass eine effektive und effiziente Klimapolitik eine wirksame internationale Koordination voraussetzt (vgl. z.B. Pritzl und Söllner 2021). Genau darauf sollten sich die Anstrengungen Deutschlands und Europas richten – auf die Etablierung einer international koordinierten Klimapolitik mit dem Ziel der schrittweisen Einführung eines weltweit einheitlichen CO_2- bzw. Treibhausgaspreises. Im Gegensatz dazu haben jegliche individuelle, nationale oder regionale Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasen keinen nachhaltigen Effekt auf das Klima und dienen lediglich zur Beruhigung des eigenen Gewissens (vgl. z.B. Ockenfels und Schmidt 2019).

Was folgt daraus für die deutsche bzw. europäische Klimapolitik? Solange die notwendige internationale Koordination nicht zustande kommt, ist das Bemühen um eine Reduktion der Treibhausgasemissionen sinnlos und stellt eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen dar. Deutschland und die EU sollten deshalb keine Anstrengungen zur Emissionsminderung unternehmen, sondern sich stattdessen auf Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel fokussieren sowie daneben die Entwicklung neuer Technologien vorantreiben, die sowohl emissionsarm bzw. -frei als auch kostengünstig und verlässlich sind. Konkret bedeutet dies für die EU den Ausstieg aus unter anderem dem Green Deal, dem „Fit-for-55“-Programm und natürlich auch aus dem europäischen Emissionshandel und für Deutschland die Abschaffung des nationalen Emissionshandelssystems. Denn dass der Emissionsrechtehandel ein zur Emissionsreduktion gut geeignetes Instrument darstellt, bedeutet nicht, dass man ihn zu diesem Zweck auch dann einsetzen sollte, wenn die Emissionsreduktion als solche sinnlos ist. Unter den gegebenen Bedingungen vermag er zwar dafür zu sorgen, dass die Kosten für die Reduktion der europäischen bzw. der deutschen Treibhausgasemissionen reduziert bzw. idealiter sogar minimiert werden. Aber eben diese Reduktion ist klimapolitisch weitestgehend wirkungslos und deshalb nichts anderes als eine extrem teure Symbolpolitik.

2. Der Gesetzentwurf zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) wurde 2021 ein nationales Emissionshandelssystem für die Sektoren, die nicht dem europäischen Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) unterliegen, eingeführt. Dabei handelt es sich im Wesentlichen um die Sektoren Verkehr und Wärme.[2] Erfasst werden fossile Brennstoffe, also Benzin, Diesel, Heizöl, Flüssiggas, Erdgas und Kohle. Die Inverkehrbringer dieser Brennstoffe müssen Emissionszertifikate entsprechend der bei der Verbrennung der jeweiligen Brennstoffe freigesetzten Kohlendioxidemissionen erwerben. Man spricht hier vom „Upstream“-Ansatz, da, im Gegensatz zum EU-ETS 1, nicht die eigentlichen Verursacher der Emissionen, sondern die Inverkehrbringer der Brennstoffe adressiert werden.

Von 2021 bis 2025 wurden die Zertifikate, welche sich jeweils auf die Emission einer Tonne Kohlendioxid beziehen, zum Festpreis abgegeben, der von € 25 im Jahr 2021 auf € 55 im Jahr 2025 stieg. 2026 ging man zur Versteigerung der Zertifikate über, sah aber einen Preiskorridor zwischen € 55 und € 65 Euro vor. Eigentlich sollte zum 1. Januar 2027 das EU-ETS 2 eingeführt

[2] Seit 2024 müssen auch die Betreiber von Abfallverbrennungsanlagen für ihre „fossilen“ Emissionen (die insbesondere durch die Verbrennung von Kunststoffen entstehen) BEHG-Zertifikate erwerben.

werden und das nationale Emissionshandelssystem ablösen. Da der Start des EU-ETS 2 um ein Jahr auf den 1. Januar 2028 verschoben wurde (Art. 2 der Verordnung (EU) 2026/667), wird das nationale Emissionshandelssystem ein Jahr länger betrieben. Für diesen Fall sollten gemäß § 10 Abs. 3 Nr. 5 BEHG die Zertifikate wieder zu einem Festpreis verkauft werden, welcher „dem mengengewichteten Durchschnittspreis der Versteigerungen von Berechtigungen nach § 10 des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes in dem jeweils vorletzten vorangegangenen Quartal entspricht."[3]

Da dieser Preis höchstwahrscheinlich oberhalb des bisher geltenden Preiskorridors liegen würde,[4] die Regierung aber die „Stabilisierung des nationalen CO_2-Preises" anstrebt, um „Planungssicherheit für Unternehmen" (Deutscher Bundestag 2026, 1) zu schaffen, soll die bisher geltende Übergangsregelung für 2027 durch die Fortführung der im Jahr 2026 geltenden Regelung ersetzt werden, d.h. der Preiskorridor zwischen € 55 und € 65 pro Tonne CO_2 soll auch im Jahr 2027 beibehalten werden.

Diese Fortsetzung des Preiskorridors ist der Hauptgegenstand des vorliegenden Gesetzentwurfs. In Artikel 1 findet sich die diesbezüglich Änderung von § 10 BEHG. Daneben beinhaltet Artikel 1 auch eine Änderung von § 21 BEHG, in welchem die Sanktionen bei Verstößen gegen die Zertifikatspflicht geregelt sind. Für jedes nicht erworbene bzw. abgegebene Zertifikat sollen die entsprechenden Strafzahlungen in der Festpreisphase den jeweils geltenden Festpreis (statt wie bisher das Doppelte des Festpreises) und in der Preiskorridorphase den Preiskorridor-Höchstpreis von € 65 (statt eines Betrages, welcher der Kaufkraft von € 100 im Jahr 2012 entspricht) betragen. Außerdem ist vorgesehen, dass bei Verstößen, die auf Umständen beruhen, „die mit der Neuigkeit der Abgabepflicht zusammenhängen", die Strafzahlung auf 10% der eigentlich vorgesehenen Höhe reduziert werden kann (Deutscher Bundestag 2026, 6).

Mit Artikel 2 sollen die Versteigerungsregeln der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) entsprechend der Änderung des BEHG angepasst werden. Insbesondere werden die jährlichen Emissionsmengen, die Überschussmengenpreise und die Nachkaufmengenpreise für die Jahre 2026 und 2027 festgelegt (Deutscher Bundestag 2026, 6-9).[5]

In Artikel 3 ist die geplante Änderung der BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung geregelt, mit welcher der Umgang mit eingelagerten Brennstoffmengen deutlich vereinfacht und entbürokratisiert werden soll. „Durch die Neuregelung wird Anlagenbetreibern deutlich mehr Zeit gegeben, die Lagermenge abhängig von den betrieblichen, energiewirtschaftlichen oder technischen Rahmenbedingungen des Anlagenbetriebs auch später einzusetzen, wodurch ein erheblicher Aufwand für das Verfahren der jahresbezogenen Fristverlängerungsanträge zukünftig vollständig entfällt" (Deutscher Bundestag 2026, 21).

3. Das BEHG: Funktionsmängel, Systembrüche und andere Probleme

Selbst wenn das Problem der Sinnhaftigkeit einer nationalen bzw. regionalen Emissionsreduktionspolitik außer Acht gelassen wird (siehe Teil 1), kommt man nicht umhin festzustellen, dass das deutsche Emissionshandelssystem, wie es im BEHG geregelt ist, mit vielen und

[3] Mit dem zitierten Durchschnittspreis ist der Durchschnittspreis der Zertifikate des EU-ETS 1 gemeint.

[4] So betrug der Durchschnittspreis für ein ETS-1-Zertifikat in Deutschland im ersten Quartal 2026 € 75,95 (DEHSt 2026, 5).

[5] Der Überschussmengenpreis ist der Preis für die Zertifikate, die über die eigentlich vorgesehene jährliche Emissionsmenge hinaus benötigt werden; der Nachkaufmengenpreis ist der Preis für Zertifikate, die im Folgejahr erworben werden müssen, wenn die in einem Jahr erworbenen Zertifikate nicht ausreichen, um die Emissionen dieses Jahres abzudecken.

schwerwiegenden Nachteilen einhergeht – Nachteile, die der vorliegende Gesetzentwurf nicht adressiert.

3.1. Mengen- und Preissteuerung

Die Kombination von Mengen- und Preissteuerung führt zu Inkonsistenzen und Funktionsmängeln. Die Bepreisung von Kohlendioxidemissionen (oder anderen Treibhausgasemissionen) kann entweder direkt durch eine Emissionssteuer oder indirekt durch ein Emissionshandelssystem erfolgen. Im Fall des Handelssystems wird die maximal zulässige Emissionsmenge vorgegeben und der Preis für die Emissionszertifikate bildet sich am Markt durch Angebot und Nachfrage. Das BEHG beinhaltet allerdings nicht nur die Vorgaben für die jährlich zulässigen Emissionsmengen, sondern gibt auch die Preise für die Zertifikate vor – entweder als Festpreis (2021 bis 2025) oder als Preiskorridor (2026 bis 2027). Dies ist nicht mit einem Handelssystem vereinbar. Wenn das Mengenziel eingehalten werden soll, darf die Preisbildung nicht eingeschränkt werden. Umgekehrt führt eine Fixierung auf das Preisziel regelmäßig zum Verfehlen des Mengenziels. Wenn der Festpreis (oder die Untergrenze des Preiskorridors) über dem Marktpreis liegt, kommt es zu einem Angebotsüberschuss, da nicht die gesamte zur Verfügung stehende Zertifikatsmenge nachgefragt wird. Das mag man aus klimapolitischer Sicht begrüßen, da in diesem Fall die Emissionen niedriger sind als zulässig. Allerdings werden dadurch die Emissionen stärker verteuert als zur Einhaltung des Mengenziels notwendig gewesen wäre – und dadurch Unternehmen und Haushalte stärker belastet als notwendig. Wenn der Festpreis (oder die Obergrenze des Preiskorridors) unter dem Marktpreis liegt, resultiert dagegen ein Nachfrageüberschuss – und entweder muss die Nachfrage rationiert oder die Angebotsmenge nachträglich erhöht werden.

Für die geplante Änderung des BEHG bedeutet dies Folgendes: Der Preiskorridor von € 55 bis € 65 Euro pro Tonne Kohlendioxid kann nur unter einer Bedingung sicher eingehalten werden: Die zur Verfügung stehende Emissions- bzw. Zertifikatsmenge muss bei Erreichen der Preisobergrenze so erhöht werden, dass die gesamte bei diesem Preis bestehende Nachfrage befriedigt werden kann. Mit anderen Worten: Die Preiselastizität des Zertifikatsangebots muss ab Preisobergrenze unendlich hoch sein.[6] Ist diese Bedingung nicht erfüllt, kann es zu Nachfrageüberschüssen kommen, die zu gravierenden Problemen führen: Zum einen muss die Nachfrage rationiert werden, was zwangsläufig Wettbewerbsverzerrungen zur Folge hat. Zum anderen können die Inverkehrbringer der fossilen Brennstoffe dieselben aufgrund des Nachfrageüberschusses teurer verkaufen, als es dem Zertifikatspreis entsprechen würde, und erzielen so Knappheitsrenten, welche unerwünschte Verteilungswirkungen mit sich bringen; außerdem können sich diese unvorhergesehenen Preissteigerungen negativ auf Konsum und Investitionen auswirken.

Da jedoch die EU jedem Mitgliedstaat vorschreibt, welche Mengen an Treibhausgasen in den Sektoren, die nicht vom EU-ETS 1 erfasst werden, jährlich maximal emittiert werden dürfen, ist es nicht ohne Weiteres möglich, die bei der Preiskorridorobergrenze bestehende Nachfrage vollständig und in jedem Fall zu befriedigen.[7] Dieses Dilemma versucht der deutsche

---

[6] Die Preisuntergrenze kann dagegen ohne weitere Maßnahmen eingehalten werden. Wenn der Marktpreis unter der Preisuntergrenze liegt, kommt es zwar, wie erwähnt, zu einem Angebotsüberschuss, aber die damit einhergehenden Probleme sind weniger schwerwiegend – oder zumindest weniger offensichtlich – als im Fall des Nachfrageüberschusses.

[7] Die aktuellen Mengenangaben finden sich im Durchführungsbeschluss (EU) 2026/895 vom 24. April 2026, welcher sich seinerseits auf die Verordnung (EU) 2018/842 vom 30. Mai 2018 bezieht. Auf dieser Grundlage beruhen die im Rahmen des BEHG zulässigen Emissionsmengen gemäß § 44 BEHV.

Gesetzgeber durch das Instrument der „Überschussnachfrage“ bzw. der „Überschusspreise“ aufzulösen. Insoweit die Nachfrage nach Zertifikaten bei Erreichen der Obergrenze des Preiskorridors die für das betreffende Jahr zur Verfügung stehende Menge übersteigt, können zusätzliche Zertifikate zum „Überschusspreis“ nachgefragt werden – und zwar prinzipiell in unbegrenzter Menge. Dieser Überschusspreis liegt über der Preiskorridorobergrenze und soll gemäß dem vorliegenden Gesetzentwurf € 68 im Jahr 2026 und € 73 im Jahr 2027 betragen (§ 14 BEHV neuer Fassung). De facto beträgt damit die Preisobergrenze in den Jahren 2026 und 2027 nicht € 65, sondern € 68 bzw. € 73.[8] Von daher wird das Ziel der „Stabilisierung des nationalen CO_2-Preises (…) in einem Korridor von 55 bis 65 Euro“ (Deutscher Bundestag 2026, 1) mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verfehlt werden. Denn durch die kontinuierliche Absenkung der pro Jahr zur Verfügung stehenden „regulären“ Emissionszertifikate (2025: 260,1 Millionen; 2026: 252,4 Millionen; 2027: 234,4 Millionen) wird es zwangsläufig zu einer Überschussnachfrage kommen, sodass ein Teil der Zertifikatsnachfrager für einen Teil der Nachfrage den höheren Überschusspreis von € 68 bzw. € 73 wird zahlen müssen. Aus demselben Grund wird der Preis für die im Rahmen des Auktionsverfahrens erworbenen „regulären“ Zertifikate wohl kaum die Obergrenze des Preiskorridors unterschreiten. Schon im Jahr 2026 kamen in den bisherigen Auktionsrunden nur Gebote in Höhe dieser Preisobergrenze von € 65 zum Zuge (VIK 2026).

Insoweit es zu einer Überschussnachfrage kommt, wird die Emissionsobergrenze überschritten bzw. das Mengenziel verfehlt. Dies führt nicht automatisch zu einer entsprechenden Verringerung der Emissionsmengen in den Folgejahren. Vielmehr kann die Bundesregierung die Überschussemissionen durch den Ankauf von Emissionszertifikaten von anderen Mitgliedstaaten, die ihre Reduktionsverpflichtungen übererfüllt haben, oder die Anrechnung etwaiger Minderemissionen in der Vergangenheit ausgleichen (§ 5 BEHG). Im Übrigen ist auch eine diskretionäre Anpassung der in den Folgejahren noch erlaubten Emissionen durch entsprechende Gesetzesänderungen möglich.

Auch wenn auf diese Weise ein Nachfrageüberschuss vermieden werden kann, so muss doch konstatiert werden, dass es sich hierbei um ein sehr aufwendiges und bürokratisches Verfahren handelt, welches dem Prinzip eines Emissionshandelssystems widerspricht, da das Mengenziel zugunsten des Preisziels hintangestellt wird. Da letzteres offenbar Priorität genießt, hätte man konsequenterweise eine Steuerlösung wählen sollen – wodurch sich Bürokratiekosten in nicht unerheblichem Umfang hätten einsparen lassen können.

3.2. Direkte und indirekte Kosten

Dem Inverkehrbringer von fossilen Brennstoffen entstehen nicht nur die Kosten für den Erwerb der Emissionszertifikate, sondern auch Kosten für den erheblichen bürokratischen Aufwand, der mit der Anwendung und Umsetzung von BEHG und BEHV verbunden ist. So sind die Inverkehrbringer verpflichtet, „für jede Handelsperiode einen Überwachungsplan für die Ermittlung von Brennstoffemissionen“ einzureichen (§ 6 Abs. 1 BEHG); sie müssen Berichte über „die Brennstoffemissionen für die in einem Kalenderjahr in Verkehr gebrachten Brennstoffe auf Grundlage des Überwachungsplans“ erstellen (§ 7 Abs. 1 BEHG); und diese Berichte müssen von einer zugelassenen Prüfstelle zertifiziert werden (§ 7 Abs. 2 BEHG in Verbindung mit § 15 BEHG). Die CO_2-Bepreisung im Allgemeinen und das nationale Emissions-

[8] Noch teurer wird es, wenn die fehlenden Zertifikate erst im auf das Jahr des Inverkehrbringens folgenden Jahr erworben werden. Der dann anzusetzende Nachkaufpreis beträgt im Jahr 2027 für das Jahr 2026 € 70 und im Jahr 2028 für das Jahr 2027 € 75 (§15 BEHV neuer Fassung).

handelssystem im Besonderen verursachen also nicht nur direkte Kosten für den Zertifikatskauf, sondern auch indirekte Kosten für Überwachung und Dokumentation in erheblichem Umfang (vgl. z.B. VCI 2025). Für das BEHG wurden diese bei dessen Verabschiedung im Jahr 2019 von der damaligen Bundesregierung auf € 31 Millionen geschätzt (Deutscher Bundestag 2019, 2).[9] Bei dieser Schätzung dürfte es sich um die Untergrenze der tatsächlich entstehenden Kosten handeln – ganz abgesehen davon, dass seither die Kosten alles andere als gesunken sein werden.

3.3. Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand

Mit dem nationalen Emissionshandelssystem sind sehr problematische gesamtwirtschaftliche Folgen verbunden. Sowohl die direkten als auch die indirekten Kosten dieses Systems werden von den Inverkehrbringern fossiler Brennstoffe auf die Nachfrager bzw. die Verbraucher derselben durch entsprechende Preiserhöhung überwälzt – zumindest zum Großteil. Dadurch werden die Produktionskosten erhöht, was zu einer Abnahme der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gegenüber ihren Konkurrenten führt, die nicht unter solchen Kostennachteilen zu leiden haben. Im Fall des nationalen Emissionshandelssystems gilt dies sowohl für die außereuropäische als auch für die innereuropäische Konkurrenz, da (mit Ausnahme von Österreich) kein anderer EU-Mitgliedstaat ein solches System etabliert hat.

Zwar sieht die Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon-Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BECV) eine Entlastung von Unternehmen vor, die zu energieintensiv produzierenden Branchen gehören. Doch erfolgt diese Entlastung nur teilweise, ist an ein aufwendiges Antragsverfahren gekoppelt und setzt die Erbringung von Gegenleistungen voraus: Es muss ein Energiemanagement- bzw. Umweltmanagementsystem installiert werden (§ 10 BEVC) und die Investitionen „für Maßnahmen zur Verbesserung der Energieeffizienz“ müssen getätigt werden, „die im Rahmen des jeweiligen Energiemanagementsystems nach § 10 konkret identifiziert und als wirtschaftlich durchführbar bewertet wurden“ (§ 11 BEVC). Selbstredend müssen diese Gegenleistungen ausführlich dokumentiert und durch eine „prüfungsbefugte Stelle“ kontrolliert und bestätigt werden (§ 12 BECV).[10] De facto verbleibt damit auch für die Unternehmen der begünstigten Branchen ein erheblicher Kostennachteil gegenüber ihrer Konkurrenz.

Immerhin sorgt die Einführung des EU-ETS 2 (weitgehend) für eine innereuropäische Wettbewerbsneutralität, wie sie schon bisher in den vom EU-ETS 1 erfassten Sektoren bestand, da nicht länger nur deutsche Unternehmen vom Brennstoffemissionshandel betroffen sind. Der Kostennachteil gegenüber der außereuropäischen Konkurrenz bleibt aber weiter bestehen – und soll auch nicht durch Beihilfen à la BECV gemildert werden, da im Rahmen des EU-ETS 2 keine solchen Entlastungsmaßnahmen vorgesehen sind. Damit dürfte die Deindustrialisierung und die Abwanderung von Unternehmen des produzierenden Gewerbes ins Ausland weiteren Auftrieb erhalten.

Nicht nur Unternehmen, auch Haushalte werden durch das nationale Emissionshandelssystem belastet: einerseits unmittelbar durch die im Rahmen des Brennstoffemissionshandels immer weiter steigenden Preise fossiler Brennstoffe, andererseits mittelbar durch die steigenden Preise auch aller anderen Güter. Dadurch sinkt die reale Kaufkraft der Haushalte und sie erleiden Wohlstandsverluste. Dies stellt nicht nur ein wachstums-, sondern auch ein

[9] Hinzu kommen noch € 4,4 Millionen an Erfüllungsaufwand auf Seiten der Verwaltung (Deutscher Bundestag 2019, 3).

[10] Zu den mit der Anwendung und Umsetzung der BECV verbundenen Problemen vgl. z.B. VIK (2026, 3-4).

verteilungspolitisches Problem dar, werden doch ärmere Haushalte von den genannten Preissteigerungen relativ stärker als reichere Haushalte belastet (vgl. z.B. Kaestner et al. 2024, 191).

3.4. Reduktionskostenineffizienz

Die Etablierung unterschiedlicher und getrennter Handelssysteme für dieselbe Art von Emissionen ist ineffizient. Sowohl durch das aktuelle Nebeneinander von EU-ETS 1 und nationalem Emissionshandelssystem als auch für das ab 2028 bestehende Nebeneinander von EU-ETS 1 und EU-ETS 2 wird verhindert, dass ein einheitlicher Zertifikatsmarkt und damit ein einheitlicher Zertifikatspreis zustande kommt. Ein solch einheitlicher Preis ist aber die Voraussetzung für die vollständige Ausschöpfung der möglichen Kosteneffizienzvorteile durch die Ausdehnung des Emissionshandels auf die Sektoren Straßenverkehr und Wärme. Schätzungen zufolge werden diese Kostenvorteile aufgrund der Trennung in zwei Handelssysteme nur zu etwa 25% ausgeschöpft (Rickels et al. 2024). An dieser Stelle sei noch einmal darauf hingewiesen, dass eine Emissionsreduktion, auch wenn sie kosteneffizient möglich sein sollte (beispielsweise durch ein einheitliches Emissionshandelssystem), nicht unbedingt sinnvoll sein muss – so wie dies eine nationale bzw. regionale Politik zur Reduktion von Treibhausgasemissionen eindeutig *nicht* ist (siehe Teil 1).

4. Fazit: Nur ein Kurieren an Symptomen

Es ist zu begrüßen, dass die Bundesregierung einen zu starken Preisanstieg der BEHG-Zertifikate verhindern will und dass die Wirtschaft durch eine Vereinfachung der BEHG-Doppelbilanzierungsverordnung zumindest teilweise von Bürokratiekosten entlastet werden soll. Allerdings handelt es sich bei den geplanten Maßnahmen um nicht mehr als ein zögerliches Herumkurieren an Symptomen. Die Probleme, die mit der deutschen bzw. europäischen CO_2-Bepreisung einhergehen, scheinen offenbar allmählich auch der Bundesregierung zu dämmern. Sie hat sich jedoch leider nicht dazu durchringen können, die Ursache dieser Probleme anzugehen – nämlich die verfehlte Klima- und Energiepolitik. Denn mit nationalen bzw. regionalen Reduktionszielen und Reduktionsanstrengungen kann das globale Problem des anthropogenen Klimawandels nicht gelöst werden. Die Reduktionsanstrengungen von Deutschland und der EU sind extrem teuer (zum Großteil unnötigerweise teuer) und haben keinen spürbaren Einfluss auf das Weltklima. Sie stellen deshalb letztlich nichts anderes als eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen dar. Dass diese Maßnahmen sich zu allem Übermaß auch noch verheerend auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und den Wohlstand der deutschen Bürger auswirken, macht die Sache nur noch schlimmer und ist ein weiterer zwingender Grund für einen radikalen Kurswechsel in der Klima- und Energiepolitik.

Zu einem solchen Kurswechsel ist die Bundesregierung ganz offensichtlich nicht bereit. Denn sie strebt nur eine „Stabilisierung des nationalen CO_2-Preises“ an – und nicht etwa dessen Senkung oder (horribile dictu!) Abschaffung; nur „Planungssicherheit für Unternehmen“ – und nicht etwa eine konsequente Entlastung von Haushalten und Unternehmen (Deutscher Bundestag 2026, 1). Mehr noch, selbst das äußerst bescheidene und vollkommen unzureichende Ziel eines Zertifikatspreises innerhalb eines Korridors von € 55 bis € 65 wird mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit verfehlt werden (siehe Teil 3.1). Eine Rückkehr auf den Pfad wirtschaftlicher Vernunft sieht anders aus.

Literatur

DEHSt (Deutsche Emissionshandelsstelle). 2026. *Auktionierung (EU-ETS 1): Deutsche Versteigerungen von Emissionsberechtigungen. Erstes Quartal 2026*. https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/versteigerung/2026/2026_Bericht_Q1.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

Deutscher Bundestag. 2019. *Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen.* Drucksache 19/14949. 8. November. https://dserver.bundestag.de/btd/19/149/1914949.pdf.

Deutscher Bundestag. 2026. *Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes.* Drucksache 21/7869. 7. September. https://dserver.bundestag.de/btd/21/078/2107869.pdf.

JRC (Joint Research Centre). 2026. *GHG Emissions of All World Countries. 2026 Report*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.

Kaestner, Kathrin et al. 2024. Der CO_2-Preis in Deutschland: Verteilungswirkungen und Möglichkeiten der Rückverteilung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(3-4), 183-207.

Ockenfels, Axel und Christoph M. Schmidt. 2019. Die Mutter aller Kooperationsprobleme. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 68(2), 122-130.

Pritzl, Rupert und Fritz Söllner. 2021. Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse. *List Forum* 46(4), 423-449.

Rickels, Wilfried et al. 2024. Mögliche Effizienzgewinne durch die Einführung eines länderübergreifenden Emissionshandels für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor in der Europäischen Union. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(1), 70-80.

VCI (Verband der Chemischen Industrie). 2025. *Indirekte Kosten der CO_2-Bepreisung*. 20. März. https://www.vci.de/ergaenzende-downloads/vci-position-indirekte-kosten-der-co2-bepreisung.pdf.

VIK (Verband der Industriellen Energie- und Kraftwirtschaft). 2026. *VIK-Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein „Drittes Gesetz zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes“*. 14. Juli. https://vik.de/de/media-release/vik-stellungnahme-zum-referentenentwurf-fur-ein-drittes-gesetz-zur-anderung-des-brennstoffemissionshandelsgesetzes.