



---

## Dokumentation

---

### **Literaturübersicht zur verfassungsrechtlichen Diskussion um den Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)**

---

**Literaturübersicht zur verfassungsrechtlichen Diskussion um den Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)**

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 137/19  
Abschluss der Arbeit: 05. Dezember 2019  
Fachbereich: WD 8: Umwelt, Naturschutz, Reaktorsicherheit, Bildung und Forschung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## **Inhaltsverzeichnis**

<b>1.</b>	<b>Einleitung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Literaturübersicht</b>	<b>4</b>

## 1. Einleitung

Mit dem auf Bundestagsdrucksache 19/14746 eingebrachten Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) soll ein Emissionshandel in den Sektoren Wärme und Verkehr eingeführt werden. Der Bundesrat hat in seiner Sitzung am 29. November 2019 entschieden, den Vermittlungsausschuss nicht anzurufen, so dass das Gesetz zu stande gekommen ist.

Während einer Einführungsphase bis zum Jahr 2025 sollen die Zertifikate zu einem Festpreis verkauft werden (§ 10 Absatz 2 BEHG-E). Diese Gestaltung hat in der politischen Diskussion und Presseberichterstattung zu Zweifeln an der Einordnung als Emissionshandel geführt, da der Festpreis technisch wie eine neue Steuer wirke.<sup>1</sup>

Im Folgenden werden Stellungnahmen im juristischen Schrifttum aufgeführt, die sich mit dieser Frage oder einem verwandten Teilespekt befassten. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die juristische Diskussion erst am Anfang steht. Weitere Fragen zur europarechtlichen Zulässigkeit der Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für die Sektoren Verkehr und Wärme sind nicht Gegenstand dieser Literaturübersicht.<sup>2</sup>

## 2. Literaturübersicht

Zur Frage der Vereinbarkeit der Festpreisregelung mit den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben des Grundgesetzes liegen soweit ersichtlich bislang die folgenden Stellungnahmen vor:

- Stefan Klinski / Friedhelm Keimeyer, Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, 06.09.2019  
abrufbar unter: [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht\\_Emissionshandel\\_Gebaeude-Verkehr.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf)
- Stefan Klinski, zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG), Beitrag zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages am 06.11.2019  
abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/665998/ec4cc21e220eac9b32469fe7046e5f33/19-16-293-A-Klinski-data.pdf>

<sup>1</sup> Vgl. die im Artikel „Groko im Klima-Streß“ (Handelsblatt vom 26. September 2019, S. 8) zitierten Äußerungen von Joachim Wieland.

<sup>2</sup> Vgl. dazu den einführenden Überblick bei Stefan Bach u.a., CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 140, 2019, verfügbar unter: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.676034.de/diwkompakt\\_2019-140.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.676034.de/diwkompakt_2019-140.pdf) (4.12.2019).

- Thorsten Müller, Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit im Deutschen Bundestag am 06.11.2019

abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/666344/a78fd3836b10226f16d3d9d62a1e8b29/19-16-293-F-Mueller-data.pdf>

In diesen Beiträgen wird kritisch diskutiert, ob und unter welchen Voraussetzungen das Instrument entweder als Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen eines Emissionshandels, als Gebühr, als Steuer oder als Sonderabgabe zulässig sein könnte. Dabei wird unter anderem auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum Emissionshandel<sup>3</sup> und zur Kernbrennstoffsteuer<sup>4</sup> Bezug genommen.

Weitere umfassende Erörterungen des Gesetzesentwurfes sind derzeit noch nicht ersichtlich. Zu dem Aspekt einer verfassungsrechtlichen Grundlage für eine Besteuerung von CO<sub>2</sub>, der auch bei der Einordnung des Festpreissystems nach § 10 Absatz 2 BEHG-E von Bedeutung ist, liegen weitere Stellungnahmen im juristischen Schrifttum vor. Auf der Grundlage des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer wird dabei insbesondere unterschieden zwischen einer Steuer, die direkt auf den Ausstoß von CO<sub>2</sub> erhoben wird, und einer Steuer, die auf den Verbrauch bestimmter Energieträger erhoben wird und nur die Höhe der Steuer aufgrund des CO<sub>2</sub>-Gehaltes des jeweiligen Brennstoffes bemisst:

- Anna Leisner-Egensperger, CO<sub>2</sub>-Steuer als Klimaschutzinstrument, NJW 2019, 2218  
abrufbar unter: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpPath=bib-data%2Fzeits%2Fnjw%2F2019%2Fcont%2Fnjw.2019.2218.1.htm&pos=1&hlwords=onn>
- Stefan Klinski/Friedhelm Keimeyer, Die Besteuerung von CO<sub>2</sub> und andere Umweltabgaben im Lichte des Finanzverfassungsrechts, NVwZ 2019, 1465  
abrufbar unter: <https://beck-online.beck.de/Dokument?vpPath=bib-data%2Fzeits%2Fnvwz%2F2019%2Fcont%2Fnvwz.2019.1465.1.htm&pos=2&hlwords=onn>
- Joachim Wieland, Rechtsfragen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, EurUP 2019, S. 363 ff.
- Joachim Wieland, Rechtsfragen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Rechtsgutachten für das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung, Juli 2019, S. 3 ff.
- Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 4 - 3000 - 094/19, Einzelfragen zur steuersystematischen Einordnung einer CO<sub>2</sub>-Steuer

3 BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 05. März 2018 - 1 BvR 2864/13 -, abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/03/rk20180305\\_1bvr286413.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2018/03/rk20180305_1bvr286413.html) (4.12.2019).

4 BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017 - 2 BvL 6/13 -, abrufbar unter: [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/04/ls20170413\\_2bvl000613.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/04/ls20170413_2bvl000613.html) (4.12.2019).

abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/653722/918056e18ab9171e66bcaa960fcfccb8/WD-4-094-19-pdf-data.pdf>

- Ulrich Büdenbender, Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO<sub>2</sub>-Bespreisung in der Bundesrepublik Deutschland, Arbeitspapier 05/2019 des Sachverständigenrates zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Juli 2019

abrufbar unter: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_05\\_2019.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2019.pdf)

Gegenstand des Gutachtens von Büdenbender sind neben der Zulässigkeit einer CO<sub>2</sub>-Steuer Fragen der Erweiterung des Emissionshandels auf weitere Sektoren. Zur rechtlichen Einordnung eines Festpreises äußert sich der Beitrag nicht.

\*\*\*