



WESTFÄLISCHE
WILHELMS-UNIVERSITÄT
MÜNSTER

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)378-D
öAn. am 16.09.20
14.09.2020



Institut für Organisationsökonomik | Scharnhorststr. 100 | 48151 Münster

Prof. Dr. Alexander Dilger

Scharnhorststr. 100
48151 Münster

Tel. 0251/83-25330
Fax 0251/83-28429

alexander.dilger@uni-muenster.de
www.wiwi.uni-muenster.de/io

10. September 2020

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 Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes
(BT-Drucksache 19/19929)
für den Bundestagsausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(öffentliche Anhörung am 16. September 2020)**

1. Einleitung

Gegenstand dieser Stellungnahme ist der Entwurf des Ersten Gesetzes zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG; BT-Drucksache 19/19929) einschließlich der Stellungnahme des Bundesrates und der Gegenäußerung der Bundesregierung dazu (BT-Drucksache 19/21755). Das BEHG hat vor allem den Zweck, für die Emissionen von fossilen Brennstoffen, die nicht vom EU-Emissionszertifikatehandel erfasst sind, was insbesondere im Verkehrssektor und bei der Wärmeerzeugung der Fall ist, eine nationale Zertifikationslösung zu schaffen.

Der kurze Gesetzesentwurf zur Änderung des BEHG hat drei Teile. Erstens wird ein Verweisfehler in § 7 Nr. 7 BEHG korrigiert, was hier nicht weiter betrachtet werden soll. Zweitens werden die zukünftigen Preise für die Emissionszertifikate in § 10 Abs. 2 BEHG um bis zu 150 Prozent erhöht. Drittens wird in § 11 Abs. 3 Satz 1 BEHG der verzögerte Beginn ab dem 1. Januar 2022 herausgenommen, ab dem Subventionen zur Vermeidung von Carbon-Leakage gezahlt werden dürfen, so dass dies bereits ab dem 1. Januar 2021 mit dem Verkaufsbeginn der Zertifikate der Fall ist.

Nicht Teil des Gesetzesentwurfes selbst, sondern der Begründung ist schließlich die Absichtserklärung, die zusätzlichen Erlöse „vollständig zur Senkung der EEG-Umlage und ab dem 1. Januar 2024 auch zur Anhebung der zusätzlichen Entfernungspauschale für Fernpendler“ verwenden zu wollen. Bei der Stellungnahme des Bundesrates geht es vor allem darum, dass diese Erlösverwendung und viele weitere Details durch Rechtsverordnungen geregelt werden sollen,

woran die Länder mitwirken wollen, was die Bundesregierung zurückweist. Im Folgenden sollen diese Punkte vor allem ökonomisch bewertet werden.

2. Preiserhöhung für die Emissionszertifikate

Der mit Abstand wichtigste Punkt der Gesetzesänderung ist die Erhöhung der Preise für die Emissionszertifikate in der Einführungsphase von 2021 bis 2026. Dabei sind bis 2025 Festpreise vorgesehen, die gegenüber dem ursprünglichen Gesetz folgendermaßen steigen sollen: 2021 von 10 Euro auf 25 Euro, 2022 von 20 Euro auf 30 Euro, 2023 von 25 Euro auf 35 Euro, 2024 von 30 Euro auf 45 Euro und 2025 von 35 Euro auf 55 Euro jeweils je Tonne Kohlendioxidäquivalent. 2026 steigt der Preiskorridor von 35 Euro bis 60 Euro auf 55 Euro bis 65 Euro. An der ab 2027 geplanten Preisbildung durch Versteigerung der Emissionszertifikate in einer nach § 4 BEHG festgelegten Menge ändert sich nichts.

Während die Preiserhöhungen am System des Verkaufs der Emissionszertifikate nichts ändern, machen sie dieses ökonomisch bedeutsamer und auch die wesentliche Schwachstelle sichtbarer. So gibt es auf Ebene der EU eigene Emissionszertifikate für den Ausstoß von CO₂. Da CO₂ sich nicht rein national oder kontinental, sondern global verteilt und annahmegemäß zu einer unerwünschten Erhöhung der globalen Durchschnittstemperatur beiträgt, ist eine EU-weite Lösung besser als eine rein deutsche, während eine weltweite bzw. die größten Emittenten umfassende Vereinbarung noch viel besser wäre. Von daher ist ein nationaler Sonderweg bedenklich, weil er zu hohen Kosten kaum einen positiven oder vielleicht sogar einen negativen Effekt auf das angestrebte Umweltziel hat. Denn wenn in Deutschland wegen höherer Preise weniger fossile Brennstoffe verbraucht werden, sind diese immer noch vorhanden und können von anderen Ländern sogar etwas günstiger genutzt werden. Zugleich wird eine EU-weite oder gar weltweite Einigung erschwert, weil Deutschland hier schon eine eigene Regelung geschaffen hat und die eingenommenen Mittel auf eine spezifische Weise verwendet.

Die Grundintention des BEHG ist richtig, wichtige Sektoren wie Verkehr und Heizen nicht von der CO₂-Bepreisung auszunehmen. Doch erstens sollten diese Sektoren dann in das europäische oder besser noch ein globales Emissionszertifikatesystem integriert werden und zweitens sollte der Preis über alle Sektoren gleich sein. Die EU-Emissionszertifikate werden entsprechend den vereinbarten Klimazielen über Mengen gesteuert und der Preis ergibt sich endogen über deren Versteigerung. Er lag lange recht niedrig bei rund 5 Euro und beträgt aktuell ca. 27 Euro. Der neue Einstiegspreis von 25 Euro im Jahr 2021 durch die Gesetzesänderung liegt in dieser Größenordnung, ebenso der neue Preis von 30 Euro im Jahr 2022. Die nachfolgenden Preise von 35 Euro, 45 Euro, 55 Euro und dann bis 65 Euro liegen jedoch deutlich höher. Das ist ineffizient, falls nicht die Preise für die EU-Emissionszertifikate entsprechend steigen sollten, worauf aktuell wenig hindeutet. So sind die verfügbaren Preise für zukünftige Emissionszertifikate kaum höher.

Zugleich dürfte das Ziel verfehlt werden, durch die Einführungsphase mehr Planungssicherheit zu gewährleisten. Erstens macht die mit der Gesetzesänderung geplante Preiserhöhung so kurz vor der Beginn der Einführung die bisherigen Pläne, die von den bereits beschlossenen 10 Euro im Jahr 2021 ausgingen, zur Makulatur. Der Anfangspreis steigt auf das Zweieinhalbfache und

spätere Preiserhöhungen durch weitere Gesetzesänderungen sind nicht ausgeschlossen. Zweitens muss der am Markt gebildete Preis ab 2027 keineswegs in oder nahe dem Band von 2026 liegen, sondern dürfte, wenn man sich an der bisherigen Preisentwicklung der EU-Emissionszertifikate orientiert, weit darunter liegen, könnte aber auch deutlich höher sein.

Hinzu kommt, dass im Sektor Heizen Investitionen meistens für Jahrzehnte getroffen wurden und die Einführungsphase im Vergleich dazu recht kurz ist. Während an der Grenze vielleicht etwas gespart werden kann, lässt sich der größte Teil der Heizenergie nur langfristig reduzieren. Das bedeutet, dass insbesondere von den privaten Haushalten durch die Emissionszertifikate vor allem finanzielle Mittel abgeschöpft werden bei nur geringer Reduktion der CO₂-Emissionen. Das stärkt das formale Argument, dass es sich eigentlich um eine Sondersteuer handelt, die verfassungsrechtlich zumindest strittig ist. Ökonomisch sind vor allem die distributiven Wirkungen zu hinterfragen, da einkommensschwache Haushalte überproportional betroffen sind. Eine Lösung könnte darin bestehen, nicht nur Unternehmen und Fernpendlern mit Subventionen bzw. einem Erlass zusätzlicher Kosten entgegenzukommen, sondern auch privaten Haushalten. Entscheidungs- und damit auch für die Umwelt relevant sind die Grenzkosten für jede zusätzlich emittierte Einheit CO₂, während eine pauschale Erstattung z. B. am Durchschnittsverbrauch der letzten Jahre orientiert die finanzielle Belastung der privaten Haushalte reduzieren könnte. Im Verkehrssektor sind die Investitionszyklen meist kürzer, ist jedoch zu bedenken, dass es schon zahlreiche Steuern gibt, die weit über die CO₂-Bepreisung hinausgehen.

3. Frühere Ausgleichssubventionen

Dass Unternehmen bereits ein Jahr früher Subventionen zur Vermeidung von Carbon-Leakage und zum Erhalt ihrer grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit erhalten sollen, fällt ökonomisch kaum ins Gewicht oder ist wegen der Erhöhung des Emissionspreises von 10 Euro auf 25 Euro in diesem ersten Jahr sogar sinnvoll. Generell ist es jedoch nicht unproblematisch, einzelnen Unternehmen hier Sondervorteile zu gewähren, was den Wettbewerb in Deutschland verzerren kann und einen einheitlichen Preis pro Tonne CO₂ unterläuft, der nicht nur fair, sondern auch effizient ist. Besser wäre es, einen Ausgleich bei den Importen und Exporten an der Grenze zu schaffen. Innerhalb der EU dürfte das jedoch kaum möglich sein, was nochmals das Argument für eine europäische Lösung stärkt.

4. Erlösverwendung für Reduktion der EEG-Umlage und Fernpendler

Die Erlösverwendung ist nicht gesetzlich fixiert und für eine genaue Beurteilung kommt es auf noch nicht bekannte Details an. Bei den Fernpendler ist zu differenzieren, ob nur die zusätzlichen Belastungen durch das BEHG und dessen Änderung ausgeglichen werden sollen oder auch weitergehende Subventionen geplant sind. Im letzteren Fall könnte es theoretisch passieren, dass die Emissionen sogar ansteigen, weil mehr statt weniger gependelt wird. In jedem Fall verändern sich die relativen Preise und werden Fernpendler z. B. gegenüber Pendlern über kurze Distanzen bessergestellt. Man kann hinterfragen, ob das ökologisch, verkehrspolitisch und auch sozial klug ist.

Von der Reduktion der EEG-Umlage profitieren vor allem die Privathaushalte, die allerdings zugleich den Großteil der Kosten durch das BEHG tragen müssen. Geringer Strompreise dürften den Stromverbrauch etwas steigern, was jedoch CO₂-neutral wäre, da der elektrische Strom bzw. dessen Erzeugung in den EU-Emissionshandel einbezogen sind. Fraglich ist deshalb eher, ob die Subventionierung regenerativer Formen der Stromerzeugung durch die EEG-Umlage und zukünftig dann auch die (mit der Gesetzesänderung höheren) Erlöse aus den Emissionszertifikaten sinnvoll ist. Gerade weil der EU-Emissionshandel eine Mengenbegrenzung vorsieht, wird dadurch keine Tonne CO₂ zusätzlich eingespart. Dementsprechend wäre es ökonomisch richtig und ökologisch neutral, keine zusätzlichen Subventionen für bestimmte Formen der Stromerzeugung zu zahlen. Höchstens die Forschung in diesem Bereich sollte noch stärker gefördert werden.

5. Beteiligung der Länder

Es ist nachvollziehbar, dass die Bundesländer weiterhin daran beteiligt werden wollen, dass der Kompromiss mit ihnen tatsächlich umgesetzt wird. Dazu könnten sie entweder am Erlass der entsprechenden Verordnungen beteiligt werden oder könnten diese Verordnungen alle vorab erlassen werden. Die wesentlichen Punkte könnten auch bereits im Gesetz selbst fixiert werden.

6. Abschließende Empfehlung

Die Erhöhung der Preise für die Emissionszertifikate ist der wichtigste und kritischste Punkt der Gesetzesänderung. Die Höhersetzung 2021 und 2022 auf das Niveau der bei vorgegebenem Mengenziel am Markt gebildeten Preise für die EU-Emissionszertifikate mag gerechtfertigt sein, ist aber bereits für sich genommen kein sanfter Übergang, sondern ein abrupter Anstieg von 0 Euro auf den vollen Preis. Die Erhöhungen danach führen jedoch voraussichtlich zu höheren Preisen als für die EU-Zertifikate, was ineffizient ist und der Angleichung an das Niveau in den anderen Sektoren widerspricht. Wie sich die Preise ab 2027 mit eigener Mengensteuerung entwickeln werden, ist unbekannt, da das Angebot und insbesondere die Nachfrage nach diesen Zertifikaten recht unabhängig von denen für die EU-Zertifikate sind.

Ideal wäre eine EU-weit oder sogar global einheitliche Lösung. Wenn diese politisch nicht erreichbar ist, wäre es effizienter und auch einfacher, auf eine eigene deutsche Preisbildung, erst durch gesetzlich festgelegte Festpreise und dann eigenständige Versteigerungen, zu verzichten, sondern den Preis für die EU-Emissionszertifikate auch für die Sektoren Verkehr und Heizen in Deutschland zu verwenden. In der Einführungsphase könnte ein Anteil davon genommen, z. B. 15 Prozent im Jahr 2021, 30 Prozent 2022, 45 Prozent 2023, 60 Prozent 2024, 75 Prozent 2025, 90 Prozent 2026 und der volle am Markt gebildete EU-Zertifikatspreis ab 2027. Soll an den eigenständigen deutschen Versteigerungen festgehalten werden, um sicher ein Mengenziel zu erreichen, dann ist für eine berechenbare Einführung ohne zu große Brüche zu empfehlen, die Festpreise in Höchstpreise umzuwandeln, den Mindestpreis 2026 zu streichen und gleich oder spätestens 2023 mit dem Versteigern zu beginnen, wodurch das Mengenziel auch schneller erreicht würde. Schließlich ist es möglich, einfach auf die Preiserhöhungen in der geplanten Gesetzesänderung zu verzichten und es preislich beim gegenwärtigen Stand des BEHG zu belassen.