



Sachstand

Lenkende Umweltabgaben

Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und Einnahmefunktion
unter besonderer Berücksichtigung von CO₂-Bepreisung und
Emissionshandel

Lenkende Umweltabgaben

Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und Einnahmefunktion unter besonderer Berücksichtigung von CO₂-Bepreisung und Emissionshandel

Aktenzeichen: WD 4 - 3000 - 097/21, WD 8 – 3000 – 097/21
Abschluss der Arbeit: 1. Dezember 2021
Fachbereich: WD 4: Finanzen und Haushalt
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

1.	Fragestellung	4
2.	Lenkungswirkung im Abgabenrecht (Fachbereich WD 4)	4
2.1.	Lenkungsabgaben	4
2.2.	Insbesondere: Umweltabgaben	5
2.3.	Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und fiskalischer Dauerergiebigkeit	7
2.3.1.	Problemaufriss	7
2.3.2.	Ansicht 1: Kritik der systemimmanenten Widersprüchlichkeit	8
2.3.3.	Ansicht 2: Auflösbare Zielkonflikte	8
2.4.	Zwischenfazit	9
3.	Emissionshandel und CO₂-Bepreisung (Fachbereich WD 8)	9
3.1.	Überblick	9
3.2.	Rechtliche Einordnung	11
3.3.	Prognosen und Entwicklungen zu Einnahmen aus Emissionshandel	11
3.4.	Lenkungs- versus Einnahmefunktion	13

1. Fragestellung

Gefragt wird nach dem Verhältnis zwischen der Lenkungswirkung umwelt- und- klimaschutzorientierter Abgabensysteme einerseits und deren Funktion als Einnahmequelle für den staatlichen Haushalt (Fiskalzweck) andererseits. Hierzu wird zunächst die Lenkungswirkung staatlicher Abgaben (siehe unter 2.1.), insbesondere auch speziell im Hinblick auf Umweltabgaben (siehe unter 2.2.), betrachtet. Sodann wird das Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und fiskalischer Dauerertragsfähigkeit bei Lenkungsabgaben untersucht (siehe unter 2.3.). Im Anschluss werden insbesondere Emissionshandel und CO₂-Bepreisung betrachtet (siehe unter 3.).

2. Lenkungswirkung im Abgabenrecht (Fachbereich WD 4)

Nach heutigem Verständnis dienen Abgaben nicht ausschließlich fiskalischen Zwecken, zielen also nicht lediglich auf die Erhebung staatlicher Einnahmen. Jede Abgabenerhebung kann Anreize zur Vermeidung bestimmter Verhaltensweisen und Preis-, Markt- und Einkommenswirkungen setzen.¹ Mit dem Abgabenrecht verfügt der Staat somit - neben dem Ordnungsrecht - über ein weiteres Instrument materieller Verwaltung.²

2.1. Lenkungsabgaben

Sowohl Steuern, als auch nicht-steuerliche Abgaben können Lenkungswirkung entfalten. Ergänzend zu den nachfolgenden Ausführungen wird auch auf die Ausarbeitung „Das Aufkommen und die Wirkungsweise von Lenkungssteuern und Steuervergünstigungen in Deutschland“ der Wissenschaftlichen Dienste aus dem Jahr 2007, WD 4 - 048/07, verwiesen.³

Steuern, die insbesondere eine Lenkungswirkung haben, werden auch Lenkungssteuer genannt. § 3 Abs. 1 2. Hs. AO stellt klar, dass die Erzielung von Einnahmen weder der einzige, noch der Hauptzweck der Steuererhebung sein muss. Insofern ist zu konstatieren, dass das lenkende Steuergesetz zulässig ist⁴ und dabei keine Besonderheit ist, sondern vielmehr den Normalfall darstellt.⁵

Spezielle Lenkungssteuern sind etwa die Stromsteuer, die bei der Netzentnahme entsteht, und die zwischen Kraftstoffarten differenzierende Energiesteuer, früher Mineralölsteuer genannt. Auch eine allgemeine Fiskalsteuer, etwa die Mehrwertsteuer oder die Einkommensteuer, kann

1 Weber-Grelett, NJW 2001, 2657.

2 Vgl. zur Lenkungssteuer statt vieler Kloepfer, Finanzverfassungsrecht, 2014, § 2 Rn. 9ff. m.w.N.; noch kritisch zur Instrumentalisierung des Abgabenrechts Selmer/Brodersen, DVBl. 2000, 1153 ff.

3 Abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/411810/041b2cc14f57e59b196a5706a8e3c981/WD-4-048-07-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

4 Zu den Zulässigkeitsvoraussetzungen im Einzelnen vgl. BVerfG, Urteil vom 7.5.1998, 2 BvR 1991/95, Rn. 54 – juris, dort Rn. 56 zur Steuergesetzgebungskompetenz.

5 Weber-Grelett, NJW 2001, 2657.

Lenkungswirkung entfalten, indem sie bspw. zwischen verschiedenen Tatbeständen differenziert oder Ent- bzw. Belastungen vorsieht.⁶

Welche Lenkungsziele die Steuergesetze im Einzelnen haben, hat das Bundesministerium der Finanzen etwa in seinem Monatsbericht 04.2002 zusammengetragen; hierauf wird verwiesen.⁷ Gleichwohl ist zu berücksichtigen, dass der Lenkungszweck einzelner Steuergesetze nicht immer eindeutig erkennbar ist.⁸ Dies hat auch der Bundesrechnungshof in der Vergangenheit kritisiert.⁹

Nichtsteuerliche Abgaben sind Gebühren¹⁰ und Beiträge, die der Staat als Entgelt für die Bereitstellung oder Inanspruchnahme öffentlicher Einrichtungen erhebt, sowie Sonderabgaben und sonstige nichtsteuerliche Abgaben. Diese Abgaben können - wie Lenkungssteuern - zu nichtfiskalischen Zwecken eingesetzt werden, um einen bestimmten erwünschten Lenkungszweck zu erreichen.¹¹

2.2. Insbesondere: Umweltabgaben

Der Begriff der Umweltabgaben kann in einem weiteren und in einem engeren Sinn verstanden werden. Mit Umweltabgaben im weiteren Sinn begleicht der Staat Ausgaben, die dem Umweltschutz zu Gute kommen. Umweltabgaben im engeren Sinn sind Abgaben, die eine bestimmte **umweltpolitische Lenkungswirkung** bezwecken. Solche Lenkungsabgaben sind in Form von Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben denkbar (siehe oben unter 2.1.).¹² Dem Lenkungszweck Umweltschutz dienen im deutschen Steuersystem insbesondere die Grundsteuer, die Kraftfahrzeugsteuer, die Energiesteuer, die Stromsteuer, die Umsatzsteuer sowie die Luftverkehrssteuer.¹³

6 *Weber-Grelett*, NJW 2001, 2657, 3660.

7 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 04.2002, S. 69 abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2001-2016/Inhalte/Monatsbericht-Archiv-Downloads/2002/Monatsbericht_April_2002.pdf (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

8 Vgl. bereits Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung, Das Aufkommen und die Wirkungsweise von Lenkungssteuern und Steuervergünstigungen in Deutschland, WD 4 - 048/07, Stand: 2007, S. 4 f.

9 Bundesrechnungshof, Bemerkungen 2006 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes, S. 37, abrufbar unter www.bundesrechnungshof.de (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

10 Vgl. zur Verfassungsmäßigkeit des baden-württembergischen „Wasserpennigs“ BVerfG, Beschluss vom 7.11.1995 - 2 BvR 413/88 u.a – juris.

11 *Sacksofsky*, NJW 2000, 2619 ff.; *Meßerschmidt*, DÖV 2021, 605 ff. zu Rechtsnatur und Rechtsrisiken der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz.

12 *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 87.

13 Bundesministerium der Finanzen, Monatsbericht 04.2002, S. 69 abrufbar unter https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2001-2016/Inhalte/Monatsbericht-Archiv-Downloads/2002/Monatsbericht_April_2002.pdf (zuletzt abgerufen am 30.11.2021), noch ohne die im Jahr 2011 eingeführte Luftverkehrssteuer.

Mit Umweltabgaben zieht der Staat Verursacher von Umweltbeeinträchtigungen heran. Hiermit soll das Marktversagen ausgeglichen werden, das dadurch entsteht, dass Einzelne Umweltschäden verursachen, die als negative externe Effekte die Allgemeinheit belasten.¹⁴ Lenkungszweck der Umweltabgaben ist die Eindämmung umweltschädlicher Konsum- oder Produktionsaktivitäten.¹⁵

Umweltabgaben sind im Umweltrecht somit ein Instrument zur Umsetzung des **Verursacherprinzips**. Ziel ist demjenigen, der die Umwelt beschädigt oder belastet, die Kosten hierfür aufzuerlegen (sog. polluter pays principle). Verursacher sollen Umweltkosten bei ihrem Handeln einpreisen, so dass eine Internalisierung negativer externer Effekte erfolgt.¹⁶ Die Umsetzung ist in der Praxis insofern problematisch, als Ursachenketten schwer nachvollziehbar sind. Bspw. kann das Waldsterben auf verschiedene Gründe zurückgeführt werden. Zudem sind Kosten umweltschädlichen Verhaltens kaum prognostizierbar.¹⁷

Umweltabgaben gehören zudem zu den Instrumenten **indirekter Verhaltenssteuerung**. Dies impliziert, dass der Staat das erwünschte Verhalten nicht in gleicher Weise wie imperative Verhaltenspflichten einfordern kann. Die Entscheidung, ob das aus staatlicher Sicht unerwünschte Verhalten zu „teuer“ ist, liegt beim Bürger. Sofern die Schädlichkeit des unerwünschten Verhaltens untragbar wird, muss der Gesetzgeber tätig werden. Im bleibt die Möglichkeit, entweder die Abgabenhöhe hochsetzen oder Verbote aussprechen.¹⁸

Perspektivisch und mit Blick auf die Einführung der CO₂-Bepreisung in Deutschland (siehe hierzu unter 3.) ist zu erwarten, dass zukünftig vermehrt Lenkungssteuern für den Klima- und Umweltschutz diskutiert und auch eingesetzt werden.¹⁹

14 Zu Trends der Ökologisierung im europäischen Abgabensystem, insbesondere auch in Deutschland vgl. *Schratzstaller*, APuZ 10/-11/2013, 20, 23 ff..

15 *Schratzstaller*, APuZ 10/-11/2013, 20, 21.

16 Vgl. *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 3 Rn. 18.

17 *Kloepfer/Durner*, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 3 Rn. 19f.

18 *Weber-Grelett*, NJW 2001, 2657, 3661.

19 Vgl. etwa Kopernikus-Projekt Ariadne, Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem, Wie Lenkungssteuern effektiv und gerecht für den Klima- und Umweltschutz ausgestaltet werden können, Stand: Juni 2021, abrufbar unter: <https://ariadneprojekt.de/publikation/kurzdossier-reformoptionen-nachhaltiges-steuer-und-abgabensystem-lenkungssteuern/> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

2.3. Verhältnis zwischen Lenkungswirkung und fiskalischer Dauererergiebigkeit

2.3.1. Problemaufriss

Dem Konzept der Abgaben mit Lenkungswirkung ist - zumindest theoretisch (zur praktischen Bedeutung siehe unter 2.4.) - immanent, dass im Fall der Zweckerreichung die Grundlage für die Abgabenerhebung wegfällt oder diese zumindest geschmälert wird. Eine erhebliche Einnahmenschmälerung ist etwa bei der Besteuerung von sog. Alkopops zu erkennen: Bei Einführung der Alkopopsteuer im Jahr 2005 wurden in Deutschland jährliche Einnahmen von 9,62 Mio Euro erhoben, 2017 waren es nur noch rund 2 Mio Euro.²⁰ Daher kann die Lenkungsabgabe zugespitzt auch als „**sterbende Abgabe**“ bezeichnet werden.²¹

Jedenfalls die **Dauererergiebigkeit der Abgabe** ist dann nicht gegeben, sofern die (erwünschte) Lenkungswirkung eintritt. Allerdings geht auch die Steuerlehre davon aus, dass die optimale Lenkungssteuer nicht auf die maximale Zweckerfüllung ausgerichtet ist, sondern vielmehr darauf abzielt, noch eine zu steuernde Grundlage zu erhalten.²² Danach bezweckt beispielsweise die Ökosteuer nicht jedwede Umweltverschmutzung zu verhindern, sondern den optimaler Weise hinnehmbaren Grad an Umweltverschmutzung zu akzeptieren. Wäre das Ziel dagegen die vollständige Reduzierung der Umweltschäden, müsste der Gesetzgeber dagegen Verbote aussprechen.²³

Unabhängig hiervon ist bei der Diskussion um die Relevanz „sterbender Abgaben“ auch zu berücksichtigen, ob und wie hoch die **Nachfrageelastizität** und damit auch die Lenkungswirkung des in Rede stehenden zu steuernden Gutes sind. So hat etwa Strom eine geringe Preiselastizität; der Bezug von Strom ist (kaum) vermeidbar.²⁴ Bei nicht nachfrageelastischen Gütern kann die Lenkungswirkung des Abgabensystems daher kaum zu einem Wegfall der Besteuerungsgrundlage führen. Die Diskussion beschränkt sich somit auf nachfrageelastische Güter. Problematisch kann insofern sein, dass für viele Güter vor Einführung einer Abgabe nicht festgestellt werden kann, wie hoch ihre Nachfrageelastizität ist.²⁵

20 Vgl. Nier, Was wurde eigentlich aus den Alkopops?, Statista GmbH, 2018, abrufbar unter <https://de.statista.com/infografik/14378/steuereinnahmen-aus-der-alkopopsteuer-in-deutschland/> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

21 Für Umweltabgabe Kloepfer/Durner, Umweltschutzrecht, 3. Aufl. 2020, § 4 Rn. 84.

22 Homburg, Allgemeine Steuerlehre, 7 Aufl. 2015, S. 5.

23 Homburg, Allgemeine Steuerlehre, 7 Aufl. 2015, S. 5.

24 Guske/Jacob, Finanzpolitik: Anknüpfungspunkte für die Ressourcenpolitik: Analyse der Ziele und zentralen Akteure. Kurzanalyse im Projekt Ressourcenpolitik 2 (PolRes 2), Stand: Juni 2017, S. 10, abrufbar unter: https://refubium.fu-berlin.de/bitstream/handle/fub188/22028/Guske_Jacobx2017xFinanzpolitik-AnknuepfungspunktexfxrxdiexRessourcenpolitik.pdf?sequence=1&isAllowed=y (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

25 Guske/Jacob, Kurzanalyse im Projekt Ressourcenpolitik 2 (Fn. 24), S. 10.

2.3.2. Ansicht 1: Kritik der systemimmanenten Widersprüchlichkeit

In der Öffentlichkeit²⁶ und auch der Literatur²⁷ wird teilweise eine **systemimmanente Widersprüchlichkeit** zwischen dem verfolgten Lenkungsziel und dem erwünschten Steueraufkommen, mit dem staatliche Aufgaben finanziert werden, angenommen. So wurde im Jahr 2001 mit Blick auf die Einführung der sog. Ökosteuer, die zur Senkung des Rentenversicherungsbeitrags genutzt werden sollte, die kritische Frage formuliert, ob der Bürger weniger Energie verbrauchen und damit die Umwelt schonen solle, oder ob er mehr Energie verbrauchen und damit die Rentenkasse entlasten solle.²⁸ Lenkungssteuern leiden nach dieser Auffassung an einer aus rechtsstaatlicher Sicht problematischen Unklarheit.

2.3.3. Ansicht 2: Auflösbarer Zielkonflikt

Andere Stimmen sehen dagegen in dem **Zielkonflikt zwischen Lenkungswirkung und grundsätzlich erwünschtem Steueraufkommen** keine Widersprüchlichkeit.²⁹ Die Annahme eines Wertungswiderspruchs wird als veraltet zurückgewiesen. Vielmehr sei lediglich einem staatlichen Handeln immanenter Zielkonflikt erkennbar. Diese Ansicht stützt sich insbesondere auf die Grundüberlegung, dass staatliches Handeln, das mehrere Zwecke verfolgt, nicht alle Zwecke gleichermaßen erfüllen kann oder muss.³⁰ Nach dieser Auffassung nimmt der Staat ein steuerminderndes Verhalten, etwa Konsumverzicht der Bürger, in Kauf. Der Wegfall der Abgabengrundlage mag aus fiskalischer Sicht ein unerwünschter Effekt sein, wird aber von dem aus Verwaltungssicht intendierten Zweck der Besteuerung überlagert und ist insofern letztlich sogar erwünscht.

26 Bsp. Zur Kritik an der Erhöhung der Tabaksteuer 2001, die der Finanzierung der Terrorismusbekämpfung dienen sollte, *Beutler/Thewes*, Die Weltkrise, Rauchen gegen den Terror, Fokus Magazin, Nr. 39 (2001), abrufbar unter https://www.focus.de/finanzen/steuern/rauchen-gegen-den-terror-die-weltkrise_id_1967915.html (zuletzt abgerufen am 30.11.2021); kritisch insb. zu Umweltabgaben *Hinz/Siedenbiedel*, Der Staat als Raubritter, FAZ Sonntagszeitung 3.10.2010.

27 *Kirchhoff*, EStG, Einl. Rn. 26; ders. *StuW* 2002, 3 (6); *Kirchhoff*, Festschrift für Friauf, S. 678f.; kritisch auch *Selmer/Brodersen*, DVBl. 2000, 1153, 1157; *Bodenheim*, Der Zweck der Steuer: verfassungsrechtliche Untersuchung zur dichotomischen Zweckformel fiskalisch-nichtfiskalisch, 1979, S. 310; aber auch *Beck/Prinz*, Zahlungsbefehl, 2017.

28 *Kistenfeger*, Abenteuerlich hohe Entlastung, Interview mit dem früheren Verfassungsrichter Paul Kirchhof, Fokus Magazin Nr. 39 (2000), abrufbar unter https://m.focus.de/politik/deutschland/abenteuerlich-hohe-entlastung-deutschland_id_2796393.html (zuletzt abgerufen am 30.11.2021); *Kirchhoff*, Der Spiegel 21/2000, S. 90.

29 *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 199 ff.; *Weber-Grelett*, NJW 2001, 2657, 3661.

30 *Wernsmann*, Verhaltenslenkung in einem rationalen Steuersystem, 2005, S. 200.

2.4. Zwischenfazit

Jeher gibt es Stimmen, die das Konzept der Lenkungssteuer als widersprüchlich ansehen und daher kritisch bewerten (siehe unter 2.3.2.). Andere Stimmen können bereits keine systemimmanente Widersprüchlichkeit erkennen, sondern nehmen einen auflösbaren Zielkonflikt an (siehe unter 2.3.3).

Die finanzpolitische Diskussion, ob die Steuerpolitik sich mit Lenkungsabgaben nicht selbst die Grundlage entzieht, ist zwar eingängig. Ob dieser Widerspruch bzw. Zielkonflikt von **Relevanz** ist, die Lenkungssteuer ihre Besteuerungsgrundlage also selbst abschafft, ist aber umstritten. Es existieren Stimmen, die mit Blick auf die Entwicklung des allgemeinen Steueraufkommens grundsätzlich eine abnehmende Bedeutung von Lenkungssteuern für die Finanzierung des Staatshaushaltes annehmen.³¹ Andererseits gibt es empirische Analysen, die die Aufkommensentwicklung von Lenkungs- und Nichtlenkungssteuern einschließlich Simulationsanalysen untersuchen und keinen eindeutigen Konflikt ausmachen können.³² Letztlich geht auch die Steuerlehre davon aus, dass Lenkungssteuern nicht auf eine maximale, sondern eine optimale Zweckerfüllung auszurichten sind mit der Folge, dass die Besteuerungsgrundlage geschmälert wird, ohne aber gänzlich zu entfallen (siehe unter 2.3.1).

3. Emissionshandel und CO₂-Bepreisung (Fachbereich WD 8)

3.1. Überblick

Der **Europäische Emissionshandel** (EU-ETS) ist seit 2005 das zentrale Klimaschutzinstrument der Europäischen Union. Mit ihm sollen die Treibhausgas-Emissionen der teilnehmenden Energiewirtschaft und der energieintensiven Industrie reduziert werden. Der EU-ETS funktioniert nach dem Prinzip des sogenannten „Cap & Trade“. Eine Obergrenze (Cap) legt fest, wie viele Treibhausgas-Emissionen von den emissionshandelspflichtigen Anlagen insgesamt ausgestoßen werden dürfen. Die Mitgliedstaaten geben eine entsprechende Menge an Emissionsberechtigungen an die Anlagen. Die Emissionsberechtigungen können auf dem Markt frei gehandelt werden (Trade). Hierdurch bildet sich ein Preis für den Ausstoß von Treibhausgasen. Dieser Preis setzt Anreize bei den beteiligten Unternehmen, ihre Treibhausgas-Emissionen zu reduzieren.³³ Die Grundlage für den europäischen Emissionshandel bildet die Emissionshandelsrichtlinie³⁴. Sie wird in

31 Vgl. etwa Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V., Die Grenzen von Lenkungssteuern, Position Februar 2020, S. 2 ff.

32 Vgl. Thöne, Tragfähigkeit der Finanzpolitik bei Lenkungsbesteuerung, Diss. 2005.

33 Zum Ganzen: UBA (2021), Der Europäische Emissionshandel, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/der-europaeische-emissionshandel#teilnehmer-prinzip-und-umsetzung-des-europaischen-emissionshandels> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

34 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.10.2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABL. EU L 275/32 vom 25.10.2003.

Deutschland durch das **Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)**³⁵ in nationales Recht umgesetzt.

Am 20. Dezember 2019 ist das Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (**Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG**)³⁶ in Kraft getreten. Das BEHG verpflichtet diejenigen, die fossile Brennstoffe (insbesondere Benzin, Diesel, Erdgas, Flüssiggas, Gasöle, Heizöl sowie Kohle) in Verkehr bringen, ab 2021 Zertifikate zu erwerben und abzugeben. In einer ersten Phase werden die Zertifikate zu einem **Festpreis** verkauft, der 2021 bei 25 Euro pro Tonne CO₂ beginnt und 2025 55 Euro betragen wird. Im Jahr 2026 sollen die Zertifikate in einem Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO₂ versteigert werden (§ 10 BEHG). Erst ab dem Jahr 2027 ist eine freie Preisbildung am Markt möglich. Vom Europäischen Emissionshandel unterscheidet sich die CO₂-Bepreisung nach dem BEHG insbesondere insofern, als sie jedenfalls in der Einführungsphase bis einschließlich 2026 die Anzahl der verfügbaren Emissionszertifikate nicht durch eine strikte Obergrenze („Cap“) begrenzt.³⁷ Verschmutzungsrechte können stattdessen zunächst in beliebiger Anzahl erworben werden.

Zweck des BEHG ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, die CO₂-Emissionen zu verringern und die Klimaziele der Bundesrepublik Deutschland zu erreichen (§ 1 BEHG). In Ansehung der Begründung im Gesetzesentwurf zum BEHG ist der

*„Grundgedanke des Emissionshandels [...], die Emission von Treibhausgasen in ein **kostenpflichtiges Gut** zu verwandeln, indem die Emission solcher Gase an den Besitz von Zertifikaten zur Emission von Treibhausgasen, geknüpft wird. [...] Im Ergebnis wird für die **Inanspruchnahme der Atmosphäre durch CO₂**, die durch die bestimmungsgemäße Nutzung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe entsteht, eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung etabliert. [...] Die Pflicht für Treibhausgasemissionen Zertifikate abzugeben, schafft für die Betroffenen eine wirtschaftliche **Anreizstruktur**, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden.“³⁸*

„[...] Intention des Gesetzes ist [es], mit der Bepreisung von Treibhausgasemissionen kosten- und damit emissionsmindernde Verhaltensänderungen zu bewirken.“³⁹

35 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz - TEHG) vom 21.7.2011 (BGBl. I S. 1475), das zuletzt durch Artikel 18 des Gesetzes vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436) geändert worden ist.

36 Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) vom 12.12.2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3.11.2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist.

37 *Klinski/Keimeyer*, ZUR 2020, 342 (343).

38 Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, BT-Drucks. 19/14746, S. 20 f. Hervorhebungen nicht im Original, abrufbar unter: <https://dserver.bundes-tag.de/btd/19/147/1914746.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

39 Ebenda, S. 37 f.

Bei der prinzipiellen Zielrichtung des Emissionshandels auf eine Reduktion von Treibhausgasemissionen überlässt das Instrument es jedoch den Gesetzen des Marktes, wo die Reduktion von Emissionen erfolgt.⁴⁰

3.2. Rechtliche Einordnung

In seiner Entscheidung zum EU-ETS erläuterte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG), die Veräußerungsentgelte würden nicht unter die finanzverfassungsrechtlichen Bestimmungen über Finanzmonopole und Steuern fallen und seien verfassungsrechtlich unbedenklich, insbesondere mit der Finanzverfassung des Grundgesetzes vereinbar.⁴¹ Die Nutzung der Luft durch Emission von Kohlendioxid durch stark emittierende Anlagen unterliege in Form des Emissionshandelsregimes einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftung. Mit dem Emissionshandelssystem sei ein bis dahin kostenfreier und nur durch die natürlichen Ressourcengrenzen beschränkter Nutzungsraum dem unregulierten Zugriff entzogen und kontingentiert worden. Durch Bestimmung des Cap, also der Gesamtmenge der zulässigen Emissionen, werde die Nutzung der Ressource Luft quantitativ gesteuert und einer marktwirtschaftlichen Verteilungsordnung unterworfen. Die Veräußerungsentgelte seien Spiegelbilder der Knappheit der bewirtschafteten Ressource, nämlich eines nur begrenzt zur Verfügung stehenden Emissionskontingents.⁴²

Auch im Falle der Ausgabe von Emissionszertifikaten nach dem BEHG dürfte es sich um eine Gegenleistung für die Zahlungen der Verantwortlichen handeln, sodass die CO₂-Bepreisung nach dem BEHG **keine Steuer** darstellen,⁴³ sondern als Vorteilsabschöpfungsabgabe einzuordnen sein dürfte.⁴⁴

3.3. Prognosen und Entwicklungen zu Einnahmen aus Emissionshandel

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) prognostiziert in seinem 10. „EKF-Bericht“ Erlöse aus dem **nationalen Emissionshandel** auf der Grundlage des BEHG in Höhe von 7.413 Mio. Euro für das Jahr 2021.⁴⁵ Im August 2020 rechnete die Bundesregierung für den Zeitraum 2021 bis ein-

40 Für das BEHG: Ebenda, S. 21.

41 BVerfG, Beschluss vom 5.3.2018, 1 BvR 2864/13 – juris, Orientierungssatz.

42 Ebenda, Rn. 34 ff.

43 Ebenda, S. 10 f.

44 Siehe ausführlich Wissenschaftliche Dienste, Sachstand, WD 4 - 3000 - 037/21, WD 8 - 3000 - 039/21, Verfassungsmäßigkeit der CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/847918/614fbf0528120965386b54f9c199e11a/WD-8-039-21-WD-4-037-21-pdf-data.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

45 BMF (2021), 10. „EKF-Bericht“, S. 148, abrufbar unter: https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finanzen/10-EKF-Bericht.pdf?__blob=publicationFile&v=2 (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

schließlich 2024 mit knapp 40 Mrd. Euro Gesamteinnahmen aus dem nationalen Brennstoffemissionshandel.⁴⁶ Angesichts des zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Sachstandes noch nicht abgeschlossenen Kalenderjahres 2021 liegen Erkenntnisse zur tatsächlichen Einnahmensituation noch nicht vor.

Hinsichtlich des Handels mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen in einem gemeinschaftsweiten Emissionshandelssystem auf der Grundlage des **Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG)** stellen sich die Prognosen und tatsächlichen Einnahmen für die letzten fünf Jahre wie folgt dar.⁴⁷

Jahr	Prognose	Tatsächliche Einnahmen
2016	1.258,8 Mio. Euro	833,5 Mio. Euro
2017	1.022,4 Mio. Euro	1.130,8 Mio. Euro
2018	1.055,5 Mio. Euro	2.563 Mio. Euro
2019	2.124 Mio. Euro	3.147 Mio. Euro
2020	2.744 Mio. Euro	2.642 Mio. Euro

Die Aufstellung verdeutlicht Fehleinschätzungen sowohl in die eine als auch in die andere Richtung. Die Abweichung zwischen Prognose und tatsächlichen Einnahmen im Haushaltsjahr 2020 begründet das BMF in seinem 10. „EKF-Bericht“ mit pandemie- und konjunkturbedingten Besonderheiten.

„Im Jahr 2020 ist es aufgrund der Covid-19-Pandemie zu einem weiteren deutlichen Emissionsrückgang gekommen, der zu einer weiteren Erhöhung der Zertifikatüberschüsse im EU-Emissionshandel und somit zu einer höheren Marktstabilitätsreserve (MSR)-Zuführungsmenge und entsprechend sinkenden Auktionsmengen geführt hat.“⁴⁸

46 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Ihnen, Christian Dürr, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP, Absenkung der EEG-Umlage und EU-Beihilferecht, BT-Drucks. 19/21638, S. 4, abrufbar unter: <https://dserver.bundestag.de/btd/19/216/1921638.pdf> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

47 Eigene Darstellung beruhend auf den „EKF-Berichten“ des BMF. Aufgezeigt werden die Prognosen und tatsächlichen Erlöse aus der Versteigerung der Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen nach dem EU-ETS nach Abzug der Kosten für die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt). Diese Erlöse fließen dem Energie- und Klimafonds (EKF) zu.

48 BMF (2021), 10. „EKF-Bericht“, S. 2, abrufbar unter: <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Downloads/Oeffentliche-Finzen/10-EKF-Bericht.pdf?blob=publicationFile&v=2> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

3.4. Lenkungs- versus Einnahmefunktion

Aufgrund der Funktionsweise des Emissionshandels besteht das **Wesen der CO₂-Bepreisung in seinem klimapolitischen Lenkungszweck**. Bei der CO₂-Bepreisung handelt es sich um eine regulatorische Maßnahme, welche CO₂-Emissionen verbietet und von diesem Verbot unter der Voraussetzung des Erwerbs von Emissionszertifikaten eine Ausnahme vorsieht (zum gesetzgeberischen Tätigwerden durch Verbote siehe auch unter 2.2.). Anders als Steuereinnahmen fließen die Einnahmen nicht in den Staatshaushalt zur allgemeinen Erfüllung öffentlicher Aufgaben. Nach Angaben der Bundesregierung habe die CO₂-Bepreisung nicht das Ziel, Einnahmen für den Staat für andere Zwecke als den Klimaschutz zu generieren. Alle zusätzlichen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung würden in die Klimaschutzfördermaßnahmen reinvestiert oder in Form einer Entlastung den Bürgerinnen und Bürgern zurückgegeben.⁴⁹ Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG würden etwa vor allem für eine Entlastung bei der EEG-Umlage und damit der Strompreise eingesetzt. Daneben würden Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 gefördert – etwa für einen klimafreundlichen Verkehr und energieeffiziente Gebäude.⁵⁰ Diese „Co-Finanzierung“⁵¹ ist als positiver Nebeneffekt der CO₂-Bepreisung, nicht aber als deren zielgerichtete Funktion anzusehen.

Im Vordergrund der CO₂-Bepreisung steht die Lenkungs- und nicht die Einnahmefunktion. Dass sich die Einnahmen spätestens mit Erreichung der Klimaneutralität auf null belaufen werden, ist insofern politisch intendiert. Zwischen der Lenkungs- und der Einnahmefunktion der CO₂-Bepreisung besteht aus umweltrechtlicher Sicht daher **kein Dilemma**.

49 BMU (2019), Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, S. 20, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

50 Bundesregierung (2020), Grundlage für CO₂-Preis steht, abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/nationaler-emissionshandel-1684508> (zuletzt abgerufen am 30.11.2021).

51 *Scholtka/Frizen*, NJW 2021, 906, 907.