



CO₂ Abgabe e.V.-Stellungnahme
zu dem Gesetzentwurf der
Bundesregierung
Entwurf eines Gesetzes über
einen nationalen Zertifikatehandel
für Brennstoffemissionen
Brennstoffemissionshandelsgesetz –
BEHG
zur Anhörung am 6. November 2019
im Deutschen Bundestag

Für ein handwerklich sauberes,
rechtssicheres und sozial gerechtes
CO₂-Preissystem

Ulf Sieberg
Leiter Büro Berlin
CO₂ Abgabe e.V.
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de
www.co2abgabe.de

Berlin, den 5. November 2019

Der von der CDU/CSU und SPD geführten Bundesregierung verabschiedete Gesetzesentwurf muss vom Deutschen Bundestag in zentralen Punkten deutlich geschärft werden:

Den CO₂-Preis erhöhen, um

Investitionsanreize zu setzen und eine höhere Lenkungswirkung zu erzielen

- Um Investitionen in u.a. Wasserstoff, E-fuels, Elektromobilität, Energieeffizienz und die Sektorenkopplung u.v.m. zu forcieren, soll der CO₂-Preis ökonomische Anreize für Unternehmen und private Investoren in klimafreundliche Technologien bieten.
- Aufgrund seiner geringen Höhe von anfänglich zehn Euro und später 35 Euro bis zum Jahr 2025 wird der CO₂-Preis allerdings dieses Ziel verfehlen. Seine Lenkungswirkung für den Klimaschutz bleibt damit stark begrenzt. Die Chance, die ökonomische Grundlage für Investitionen in klimafreundliche Produktion und Produkte zu legen und Unternehmen wie Haushalten und Pendelnden neue Optionen für klimafreundliches Verhalten bereits heute zu ermöglichen, wird damit verpasst.
- Im Ergebnis wird der CO₂-Preis nur eine sehr geringe Wirkung auf Investitionen und Innovationen haben. 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, sozialen Ausgleich und Planungssicherheit für Investitionen zu gewährleisten. [vgl. [PIK/MCC 2019](#)]
- Das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung rechnet durch die Einführung eines Preises von zehn Euro je Tonne CO₂ im Jahr 2021 mit einem Rückgang der Emissionen um lediglich etwa 1,5 Millionen Tonnen CO₂, und damit um weniger als 0,5 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen der Sektoren Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen und Verkehr, bezogen auf das Jahr 2017. Im Jahr 2025 beträgt der Festpreis 35 Euro je Tonne CO₂, was zu Einsparungen in Höhe von zehn Millionen Tonnen CO₂ (3,3 Prozent) führen könnte. [[DIW 2019](#)]
- Da die Entwicklung des CO₂-Preises ab 2026 erst im Jahr 2025 festgelegt werden soll, fehlt zudem langfristige Planungs- und Investitionssicherheit.
- Da es die Bundesregierung entgegen der Empfehlungen des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung [[SVR 2019](#)] versäumt hat, einen einheitlichen, sektorübergreifenden CO₂-Preis zu beschließen, muss mit einem nationalen CO₂-Mindestpreis im Emissionshandel, wie Großbritannien ihn bereits 2013/2014 eingeführt hat, nachgesteuert werden. Wie Studien zeigen [[CO₂ Abgabe 2019](#)], kann allein ein CO₂-Mindestpreis in Höhe von 40 Euro je Tonne CO₂, der jährlich um fünf Euro ansteigt, in der Stromerzeugung bis 2030 zirka 200 Millionen Tonnen CO₂ einsparen und damit am stärksten zur Lenkungswirkung beitragen. Der gleiche Preiseinstieg und Preisanstiegspfad sollte auch für den Wärme- und Verkehrssektor gelten, um Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten.

Betroffene stärker zu entlasten, nicht Wählergruppen

- Ein sozial gerechtes CO₂-Preissystem verteilt die Einnahmen vollständig zurück an Bürgerinnen und Bürger und entlastet einkommensschwache Haushalte und mittlere Einkommen besonders [CO₂ Abgabe 2019a]. Mit dem Regierungsentwurf werden hingegen vor allem die privaten Haushalte mit niedrigen Einkommen belastet [DIW 2019]. Je geringer die Entlastung über die Finanzierung von Steuern und Umlagen und damit die Rückverteilung aber ausfällt, desto geringer fällt die Akzeptanz des Instrumentes aus und beschädigt dieses auf Jahre [Environmental & Resource Economics 2017].
- Statt unter dem Saldo Mehreinnahmen zu erzielen oder den Großteil der CO₂-Preis Einnahmen zur Finanzierung sonstiger Maßnahmen wie z.B. der Entfernungspauschale auszugeben, würde eine aufkommensneutrale Rückerstattung der Einnahmen an die Haushalte über die vollständige Finanzierung der EEG-Umlage (sowie weiterer Steuern und Umlagen wie der KWKG-Umlage, der Heizöl-, Heizgas- und der Stromsteuer) zu starken progressiven Effekten führen [CO₂ Abgabe 2019a, DIW 2019a, PIK/MCC 2019a]. Die vollständige Finanzierung der EEG-Umlage entlastet die Haushalte mit den niedrigen Einkommen deutlich stärker als die Haushalte mit den hohen Einkommen, da sich die Stromverbrauchsmengen je Person nach Einkommensgruppen kaum unterscheiden.
- Die Entlastung bei der EEG-Umlage hat im Eckpunktepapier der Bundesregierung [BReg 2019] jedoch nur ein geringes Volumen, so dass sie die Belastungswirkungen der CO₂-Bepreisung nur wenig kompensiert. [vgl. DIW 2019] Die in der politischen Debatte immer wieder als Gefahr beschworene Belastung ärmerer Haushalte würde mit einer stärkeren Finanzierung von Umlagen vermieden werden. Das gilt auch für die Auswirkungen im Jahr 2026, das Ende des im Regierungsbeschlusses konkretisierten Zeitraums, selbst wenn der CO₂-Preis den oberen Rand des vorgegebenen Preiskorridors erreichen sollte. [vgl. PIK/MCC 2019]
- Die Erhöhung der Entfernungspauschale hingegen ist ein „Wählergeschenk“, kein sozial gerechter Ausgleich, da sie die Haushalte mit den mittleren und höheren Einkommen relativ stärker entlastet, da lange Arbeitswege in den unteren Einkommensgruppen nur eine geringe Bedeutung haben und sie durch die niedrigen Steuersätze nicht so stark profitieren. Pendelnde mit mittleren oder niedrigen Einkommen werden dagegen per Saldo stärker belastet im Vergleich zu allen Haushalten in diesen Einkommensgruppen, da sie weniger von der Entfernungspauschale entlastet werden. [vgl. DIW 2019]
- Statt die Entfernungspauschale zu erhöhen sollten unzumutbare Härten für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit sehr hohem Anteil der Wegekosten am Einkommen vom Gesetzgeber dadurch vermieden werden, indem er Wegekosten zwischen Wohn- und Arbeitsort als außergewöhnliche Belastung bei der Einkommensteuer statt Entfernungspauschale steuermindernd anerkennt.

Handwerklich sauber arbeiten, um

rechtliche Unsicherheiten und Rechtsstreitigkeiten zu verhindern

- Der Entwurf für das Brennstoffemissionshandelsgesetz begegnet dem [\[IKEM/RODI 2019\]](#) nach erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Für die Dauer der Einführungsphase mit Festpreisen von 2021–2025 und für den für 2026 festgelegten Preiskorridor besteht keine Obergrenze für Emissionszertifikate. Dies ist jedoch Voraussetzung für eine verfassungskonforme nichtsteuerliche Abgabe. Daher wird der Entwurf des Brennstoffemissionshandelsgesetz einer Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle mit großer Wahrscheinlichkeit nicht standhalten. Für den Zeitraum ab 2027 gilt zwar, vorbehaltlich einer gesetzlich vorgesehenen Überprüfung, eine wirksame Obergrenze. Unter Berücksichtigung des vorgesehenen Preispfades bestehen aber große Zweifel, ob die europarechtlich verbindlichen Klimaziele für das Jahr 2030 in dem kurzen Zeitraum ab 2027 erreicht werden können. Sollen die Klimaziele gleichwohl erfüllt werden, offenbart sich insofern eine **politische Sollbruchstelle** des Gesetzesentwurfs. Denn mit der Einführung einer wirksamen Obergrenze, droht ein drastischer Preisanstieg für die Zertifikate, der politisch nur schwer durchhaltbar ist.
- Weder in der möglicherweise sachlich zu begründenden sechs Jahre dauernden Einführungsphase (zunächst mit Festpreis, dann Preiskorridor mit Höchstpreis) noch nach Abschluss der Einführungsphase (politische Unsicher über Fortbestehen des Preiskorridors mit Höchstpreis) kann das BEHG-E ein verbindliches Cap (verbindliche Emissionsbegrenzung) garantieren. Nach neuerer Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gilt kein generelles „Steuererfindungsrecht“ des Bundes und der Länder. Die Mehrkosten für die Zertifikate können zwar auf den (Letzt-)Verbraucher umgelegt werden, die im Rahmen des BEHG-E ausgegebenen Zertifikate selbst werden jedoch nicht verbraucht und sind daher kein tauglicher Steuergegenstand. Um die bleibenden erheblichen Zweifel zu beseitigen und Planungs- und Investitionssicherheit für die Verpflichteten zu schaffen, empfiehlt sich alsbald nach Verkündung des BEHG ein (abstraktes) Normenkontrollverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht. Zumal im Falle der Verfassungswidrigkeit die für die Emissionszertifikate geleisteten Zahlungen durch die Verantwortlichen zurückgefordert werden könnten.
- Mit dem vom BEHG-E vorgegebenen Preisanstiegspfad würde emissionshandelspolitisches Neuland betreten. Bislang ist weltweit kein einziges System bekannt, bei dem der Höchstpreis unterhalb der erwarteten Vermeidungskosten liegt. Die Einhaltung einer Emissionsbegrenzung im Rahmen des BEHG-E ist damit äußerst unwahrscheinlich. Um die oben dargestellten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit des BEHG-E auszuräumen, und damit Rechtssicherheit für die Einführung eines nationalen Emissionshandels herzustellen, kommen grundsätzlich zwei

Ansätze in Betracht:

- Verkürzung der Einführungsphase und Aufhebung der Preiskorridore nach Abschluss der Einführungsphase: Durch die Aufhebung der Preiskorridore wird sichergestellt, dass die verfassungsrechtlich gebotene mengenmäßige Begrenzung der Emissionszertifikate nach §4Abs.1BEHG-Etatsächlich eintritt. Eine kurze Einführungsphase, in der kein Cap gilt, kann als sachlicher Grund für die Einführung des Emissionshandels mit größerer Wahrscheinlichkeit verfassungsrechtlich gerechtfertigt sein. Allerdings bleiben diesbezüglich verfassungsrechtliche Bedenken bestehen, die nur durch eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtsvollständig ausgeräumt werden könnten.
- Die Einführungsphase könnte zudem als Einführung einer Verbrauchssteuer, die an den Verbrauch von Brennstoffen und den damit verbundenen Treibhausgasemissionen (wie CO₂) anknüpft, gestaltet werden und von einem Emissionshandel mit einem wirksamen Cap abgelöst werden. Dieser Weg wäre zeitnah und verfassungskonform umsetzbar. Jenseits der Einführung einer CO₂-Bepreisung durch ein nationales Emissionshandelssystem könnte die Bepreisung grundsätzlich und dauerhaft als Steuergestaltung werden. Die Energiesteuern und die weiteren staatlich veranlassten Preisbestandteile könnten ebenfalls umfassend mit einer Orientierung an der Emission von Treibhausgasen umgestaltet werden. Eine solche umfassende Reform muss wieder um in den Grenzen der unions- und verfassungsrechtlichen Vorgaben umgesetzt werden, eine rechtskonforme Gestaltung ist hier ebenfalls möglich.
- Zuvor hatten bereits das [Öko-Institut und die Hochschule für Wirtschaft und Recht 2019] sowie die [Stiftung Umweltenergierecht 2019] erhebliche rechtliche Bedenken angemeldet, dass der von der Bundesregierung geplante Festpreis-Emissionshandel verfassungskonform umgesetzt werden kann. Im Gesetzesentwurf des Bundesumweltministerium selbst heißt es dazu nur lapidar, „Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar.“ Zuvor hatte das gleiche Ministerium noch die Grundlage für ein Urteil des Bundesverfassungsgerichtes [BVerfGE 2018] geliefert, dass ein Emissionshandel nur dann ein Emissionshandel sei, wenn das knapp definierte Gut mengenmäßig begrenzt werde. Denn „ohne diese staatliche Festlegung der Nutzbarkeit der Luft wäre das Emissionshandelssystem funktionslos“ (vgl. Weinreich, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 19 ZuG 2012 Rn. 32 <April 2009>). Der Meinungsumschwung lässt daher den Verdacht aufkommen, dass es sich hier nicht um eine juristisch neutrale Bewertung, sondern um ein politisch motiviertes Verhalten handelt, mit den o.g. Rechtsfolgen bis hin zu der Rückabwicklung des Festpreis-Emissionshandels.

Bürokratie ab-, statt aufzubauen

- Mit über 4.000 Verpflichteten droht mit dem Festpreis-Emissionshandel ein unvollziehbares, klageanfälliges bürokratisches Monster zu erwachsen. [vgl. Agora 2019] Eine Reform der Steuern und Umlagen im Energiebereich wären weiterhin die unbürokratische Variante für ein

CO₂-Preissystem. [vgl. [IKEM/RODI 2019](#)]

- Mit einer vollständigen Finanzierung der EEG- (und KWKG-)Umlage könnten zudem zahlreiche Meldepflichten und Ausnahmetatbestände entfallen und dies neben dem CO₂-Preisniveau erst verstärkt zu Investitionen in klimafreundliche Technologien führen.

Ausnahmen zu vermeiden

- Ausnahmen sollte es grundsätzlich keine geben, um die Lenkungswirkung des CO₂-Preises nicht zu schmälern. Eine Kompensation für Unternehmen sollte es nur für diejenigen geben, für die ein hoher CO₂-Preis nachweislich eine wirtschaftliche Härte bedeutet. Die Kompensation darf es jedoch nur in Form einer finanziellen Unterstützung zur Dekarbonisierung geben, um Investitionen in eine klimafreundliche Produktion zu beschleunigen. Kompensationszahlungen in Form einer Zuteilung kostenloser Emissionsrechte stehen dem Klimaschutz entgegenstehen und müssen ausgeschlossen werden. Dazu ist auch der europäische Emissionshandel in Stromerzeugung und Industrie entsprechend zu schärfen [vgl. [CO₂ Abgabe e.V. 2019b](#)].

Flexibilitätsinstrumente überflüssig zu machen

- Flexibilitätsinstrumente wie der Zukauf von Emissionszertifikaten aus anderen Ländern dürfen nicht dazu führen, dass Deutschland seine Reduktion von Treibhausgasen vernachlässigt zulasten anderer EU-Mitgliedsstaaten. Dadurch droht eine erhebliche Verwässerung des CO₂-Preissystems, welches dem Verursacherprinzip und dem Ziel für mehr Klimaschutz zu wider läuft.

Weitere Fragen und Antworten

Fragen und Antworten zum Thema CO₂-Bepreisung finden Sie [hier](#), [hier](#) und [hier](#).

VERÖFFENTLICHUNGEN des CO₂ Abgabe e.V.

- Stellungnahme „[Anhörung Landtag Nordrhein-Westfalen](#)“ (27. September 2019)
- Studie „[Beitrag eines gut ausgestalteten CO₂-Preises zum Erreichen der Klimaschutzziele 2030 \(2050\)](#)“ (August 2019)
- Analyse „[CO₂-Preis JETZT - Warum ein separater nationaler Emissionshandel für Wärme und Verkehr in Deutschland ungeeignet ist zum Erreichen der Klimaziele 2030](#)“ (August 2019)
- [Stellungnahme zu den Gutachten der Bundesregierung für eine neue Klimapolitik](#) (Juli 2019)
- Studie „[Grundlegende Varianten einer CO₂-Bepreisung im Vergleich](#)“ (Juli 2019)
- [Bundesweite repräsentative Bevölkerungsumfrage infratest dimap](#) (Juni 2019)
- Analyse „[Ertüchtigung des Emissionshandels und Reform von Steuern und Umlagen auf Energie mit CO₂-Preis sind kein Widerspruch](#)“ (Mai 2019)
- [Stellungnahme zur öffentlichen Beratung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages zum Thema CO₂-Bepreisung](#) (April 2019)
- Studie „[Energiesteuern klima- und sozialverträglich gestalten – Wirkungen und Verteilungseffekte auf Haushalte und Pendelnde](#)“ (Januar 2019)

- [Studie „Auswirkungen einer allgemeinen CO₂-Abgabe auf die Energiekosten einzelner Industriebranchen“ \(November 2018\)](#)
- [Analyse „Warum der europäische Emissionshandel kein Garant für wirksamen Klimaschutz ist“ \(September 2018\)](#)
- [EU- und finanzverfassungsrechtliche Machbarkeitsstudie \(September 2017\)](#)
- [Diskussionspapier „Welchen Preis haben und brauchen Treibhausgase? Für mehr Klimaschutz, weniger Bürokratie und sozial gerechtere Energiepreise“ \(Juni 2017\)](#)
- [Weitere Informationen unter \[www.co2abgabe.de/infomaterial\]\(http://www.co2abgabe.de/infomaterial\)](#)

Weitere Veröffentlichungen

- [Studie „Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche – Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse“ \(September 2019\)](#)
- [Kurzstudie „Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO₂-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen“ \(September 2019\)](#)
- [Studie „Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO₂-Bepreisung in Deutschland“ \(Oktober 2017\)](#)

ANSPRECHPARTNER

Ulf Sieberg
 Leiter Büro Berlin
 CO₂ Abgabe e.V.
 Tel. 0152 553 70 200
Ulf.Sieberg@co2abgabe.de
www.co2abgabe.de

