

# Das Brennstoffemissionshandelsgesetz

## Kurze Erläuterung und Analyse des nationalen Emissionshandelssystems



Oliver Lübker,  
Referent, BTGA e.V.

Als Reaktion auf massive Proteste für mehr Klimaschutz richtete die Bundesregierung 2019 das Klimakabinett ein, das bis heute aktiv ist und im September 2019 das „Klimapakett“ beschloss – ein 22-seitiges Eckpunktepapier mit verschiedenen Maßnahmen zum Erreichen der Klimaziele für das Jahr 2030. Ein Ergebnis war die Einführung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Preises von zunächst 10 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> im Jahr 2021, der bis 2025 auf 35 Euro ansteigen sollte – Werte, die nach harscher Kritik vieler Experten und auf Drängen des Bundesrates erhöht werden sollten. Lange wurde über die Art der Bepreisung – Steuer oder Emissionshandel – verhandelt. Das Ergebnis ist das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), das in seiner jetzigen Form im November 2020 in Kraft getreten ist. Wie genau funktioniert das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) und was ist davon zu erwarten?

### Wirtschaftswissenschaftlicher Hintergrund

Abbildung 1 zeigt die unterschiedlichen Funktionsweisen einer Steuer und eines Emissionshandels und deren Auswirkungen auf Kosten und Nutzen des Klimaschutzes. Treibhausgasemissionen zu reduzieren und/oder der Atmosphäre Treibhausgase zu entziehen, bedeutet, auf der x-Achse nach rechts zu wandern. Dabei sinkt zum einen der Grenznutzen, der zusätzliche Nutzen jeder weiteren Treibhausgasreduktion, und zum anderen steigen die Grenzvermeidungskosten, die Kosten für die Reduktion jeder weiteren Tonne CO<sub>2</sub>, – ausgehend davon, dass mit den günstigsten Maßnahmen begonnen wird. Das Optimum ist erreicht, wenn sich die Kurven schneiden. Bis dahin bringt jede zusätzliche Klimaschutzmaßnahme mehr als sie kostet.

Zwei marktwirtschaftliche Instrumente stehen in ihrer Reinform zur Verfügung, um das Optimum zu erreichen: ein Emissionshandelssystem und eine Steuer. Bei einem Emissionshandelssystem wird zunächst die Menge an Treibhausgasemissionen festgelegt, die in einem bestimmten Zeitraum emittiert werden darf – das so genannte Cap. Die Akteure erhalten dann eine entsprechend große Menge an handelbaren Emissionszertifikaten, die jeweils zum Emittieren einer Tonne CO<sub>2</sub> berechtigen. Am Ende jeder Handelsperiode müssen die eigenen Treibhausgasemissionen mit der entsprechenden Men-

ge an Zertifikaten abgedeckt werden. Das Cap wird jedes Jahr gesenkt, um die Klimaschutzambitionen zu erhöhen. Grundsätzlich kann sich der Preis für die Zertifikate frei am Markt bilden. Er lässt sich abschätzen, wenn die Potenziale und die Kosten der CO<sub>2</sub>-Vermeidungsmaßnahmen bekannt sind (Abbildungen 1 und 3). Unternehmen müssen sich kontinuierlich entscheiden, ob sie ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen vermeiden oder mit Zertifikaten abdecken – abhängig davon, was für sie günstiger ist. Erst wenn der Zertifikatspreis höher ist als die Kosten für die günstigste Emissionsreduktionsmaßnahme, dann werden überhaupt Zertifikate nachgefragt. Der Preis wird aber auch nicht signifikant über diesen Kosten liegen, denn dann entscheiden sich die Unternehmen für die Option „CO<sub>2</sub>-Reduktion“. Der Preis liegt also in etwa dort, wo sich Cap und Grenzkostenkurve schneiden. Neben den Grenzvermeidungskosten beeinflusst der Handel der Zertifikate den Preis – und damit möglicherweise auch externe Marktteilnehmer, Spekulationen und der Handel mit Derivaten. Wie mit marktwirtschaftlichen Instrumenten beabsichtigt, werden (zunächst) nur die günstigsten Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt.<sup>2</sup>

Mit einer Steuer lässt sich prinzipiell dasselbe Ergebnis erzielen. Statt der Menge wird dabei der Preis festgelegt, der für das Emittieren einer Tonne CO<sub>2</sub> erhoben wird. Analog zum Emissionshandel entscheiden wieder die Unternehmen, ob sie für ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen bezahlen oder ob sie die Emissionen reduzieren. Es werden nur Klimaschutzmaßnahmen umgesetzt, die günstiger sind als die Steuer. Das führt auf der Grafik per Definition zur einer Treibhausgasreduktion bis zum Schnittpunkt zwischen Steuer- und Grenzkostenkurve. Viele mit einem EHS verbundene Einflussfaktoren entfallen – das erleichtert das Abschätzen der zu erwartenden Emissionsminderungen. Analog zum sinkenden Cap kann die Höhe der Steuer langsam ansteigen, um Wirtschaft und Gesellschaft Zeit zu geben, sich anzupassen. Eine Steuer kann die Planungssicherheit erhöhen, wenn der Preispfad für die kommenden Jahrzehnte feststeht. Das Abschätzen der zukünftigen Preise an einer Börse ist schwieriger.

Steuer bzw. Cap lassen sich theoretisch so festlegen, dass dieselben Klimaschutzmaßnahmen zu denselben Kosten umgesetzt wer-

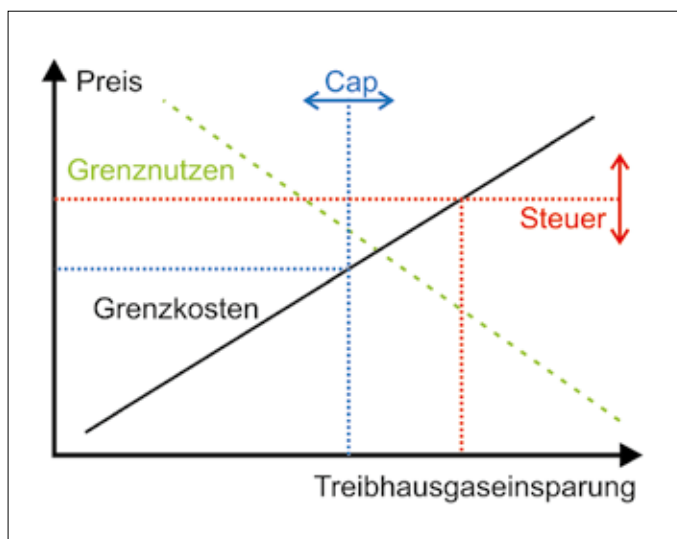


Abbildung 1:  
Grundprinzip  
von Steuer und  
Emissionshandel<sup>1</sup>

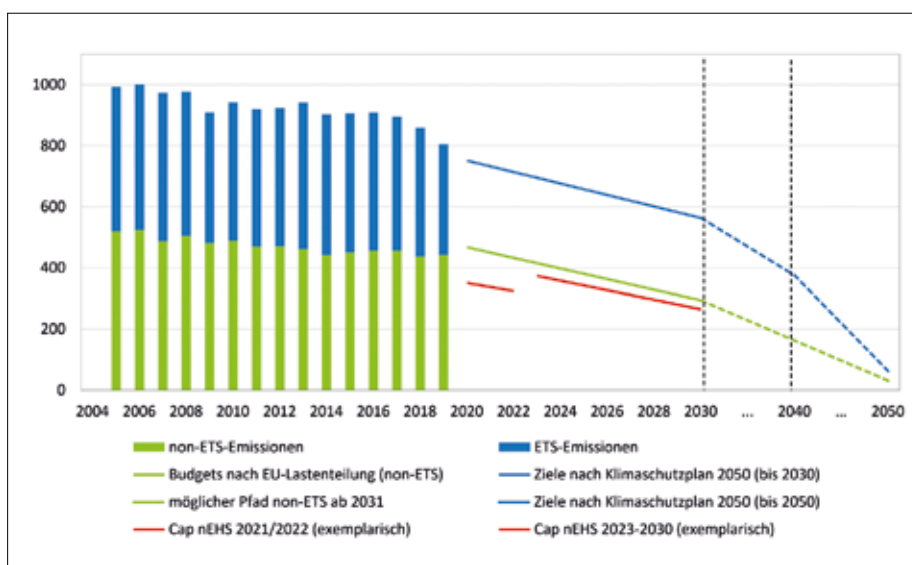


Abbildung 2: Treibhausgasemissionen in Deutschland nach ETS-Zugehörigkeit in Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-ä | Ziele nach dem Klimaschutzplan 2050 | Budgets nach EU-Lastenteilung (non-ETS) | möglicher Cap des nEHS<sup>6</sup>

den – ausgenommen Transaktionskosten für Unternehmen und Staat, die bei einem Emissionshandelssystem voraussichtlich höher sind. Insbesondere bei letzterem gibt es etliche Parameter, die justiert werden müssen, und Möglichkeiten, die Systeme anzupassen – bis hin zu einer Überschneidung oder Verschmelzung der Systeme.<sup>3</sup>

### Internationaler und nationaler Rahmen

Im Rahmen des Übereinkommens von Paris, nachdem der Anstieg der globalen Durchschnittstemperatur auf möglichst unter 1,5 °C über dem vorindustriellen Niveau begrenzt werden soll, hatte die EU sich bislang verpflichtet, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 Prozent gegenüber 1990 zu senken. Das EU-Parlament will dieses Ziel auf 60 Prozent anheben. Im Dezember 2020 hat sich der Rat der Europäischen Union bereit erklärt, das Ziel auf wenigstens 55 Prozent zu erhöhen. Das wird die Rahmenbedingungen des nEHS verändern.<sup>4</sup>

Die EU unterscheidet aktuell drei Bereiche, in denen die Treibhausgasemissionen mit jeweils unterschiedlichen Ansätzen gesenkt werden sollen. Erstens besagt die LULUCF-Verordnung (Land Use, Land Use Change and Forestry), dass die Klimaschutzwirkung von bewirtschafteten Landökosystemen erhalten bleiben soll – ein Nullsummenspiel.

Zweitens deckt das Europäische Emissionshandelssystem (Emissions Trading System, EUETS) länderübergreifend den Energiesektor, große Teile der energieintensiven Industrie, den Flugverkehr und zukünftig vielleicht auch den Seeverkehr ab – insge-

samt rund 40 Prozent aller THG-Emissionen der EU. Das konkrete Ziel liegt derzeit noch bei einer 43-prozentigen Minderung gegenüber 2005.

Drittens unterliegen alle anderen Sektoren (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und der verbleibende Industriesektor) der Lastenteilungsentscheidung (bis einschließlich 2020: Effort Sharing Decision, minus 10 Prozent gegenüber 2005) bzw. der Lastenteilungsverordnung (von 2021 bis 2030: Effort Sharing Regulation, minus 30 Prozent gegenüber 2005 – Stand Dezember 2020). Dabei wurden, unter anderem abhängig von der Wirtschaftskraft, länderspezifische Ziele definiert, die von einer Minderung um 0 bis 40 Prozent reichen. Bislang muss Deutschland seine Emissionen in diesem Bereich bis 2030 um 38 Prozent reduzieren. Dabei gilt für alle Staaten zunächst ein linearer Minderungspfad. Werden die jahresscharfen Vorgaben nicht erfüllt, müssen – wie in einem Emissionshandelssystem zwischen den EU-Staaten – Minderungsleistungen anderer Staaten gekauft werden oder

eigene vergangene bzw. zukünftige Emissionsminderungen angerechnet werden (Banking oder Borrowing).

Zusätzlich hat sich Deutschland ein eigenes Minderungsziel bis 2030 gegeben, das für alle Sektoren gilt. Laut dem Klimaschutzplan 2050 soll eine Minderung um 55 Prozent gegenüber 1990 erreicht werden. Das entspricht einer Minderung von 43 Prozent gegenüber 2005 und deckt sich bislang ungefähr mit den EU-Vorgaben. Ein genauer Vergleich ist nicht möglich, weil die EUETS-Ziele nicht länderspezifisch sind.<sup>5</sup>

### Funktionsweise des nEHS

Den Rahmen für das nationale Emissionshandelssystem bildet die Europäische Lastenteilungsverordnung. Der lineare Minderungspfad startet bei den durchschnittlichen non-ETS-Emissionen von 2016 bis 2018 und endet zunächst im Jahr 2030. Das nEHS wird einen Großteil, aber nicht alle Emissionen abdecken – beispielsweise keine Methanemissionen der Landwirtschaft. In den ersten zwei Jahren werden zunächst nur die „klassischen“ Brennstoffe aufgenommen – Gas, Öl, Diesel und Benzin. 2023 sollen rund 40 weitere Stoffe folgen, darunter Kohle, verschiedene Fette und Öle, Teer, Koks, Naturbitumen, Naturasphalt, cyclische und acyclische Kohlenwasserstoffe, Methanol, Schmiermittel, Alkylbenzole, Brennholz, Holzkohle und Siedlungsabfall.

In den ersten fünf Jahren werden die Zertifikate zu einem Festpreis veräußert – beginnend bei 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>-ä im Jahr 2020 bis hin zu 55 Euro im Jahr 2025. 2026 sollen die Zertifikate zu einem Preis von 55 bis 65 Euro versteigert werden. Fest- und Höchstpreise sind nicht mit einem festen Cap vereinbar: Man kann Unternehmen nicht zu wenige Zertifikate zur Verfügung stellen (um das Cap einzuhalten) und es ihnen gleichzeitig unmöglich machen, sich diese selbst am Markt zu kaufen (indem sie einen entsprechend hohen Preis dafür zahlen). Die Menge der Zertifikate, die veräußert wird, hängt in den ersten sechs Jahren also von

Tabelle: Zusätzliche Kosten durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung für verschiedene Energieträger, 2026: Preiskorridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne<sup>13</sup>

|                             | Einheit    | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 |
|-----------------------------|------------|------|------|------|------|------|------|
| <b>CO<sub>2</sub>-Preis</b> | Euro/Tonne | 25   | 30   | 35   | 45   | 55   | 65   |
| <b>Erdgas</b>               | Cent/kWh   | 0,5  | 0,5  | 0,6  | 0,8  | 1,0  | 1,2  |
| <b>Heizöl</b>               | Cent/Liter | 7    | 8    | 9    | 12   | 15   | 17   |
| <b>Diesel</b>               | Cent/Liter | 7    | 8    | 9    | 12   | 15   | 17   |
| <b>Benzin</b>               | Cent/Liter | 6    | 7    | 8    | 11   | 13   | 16   |

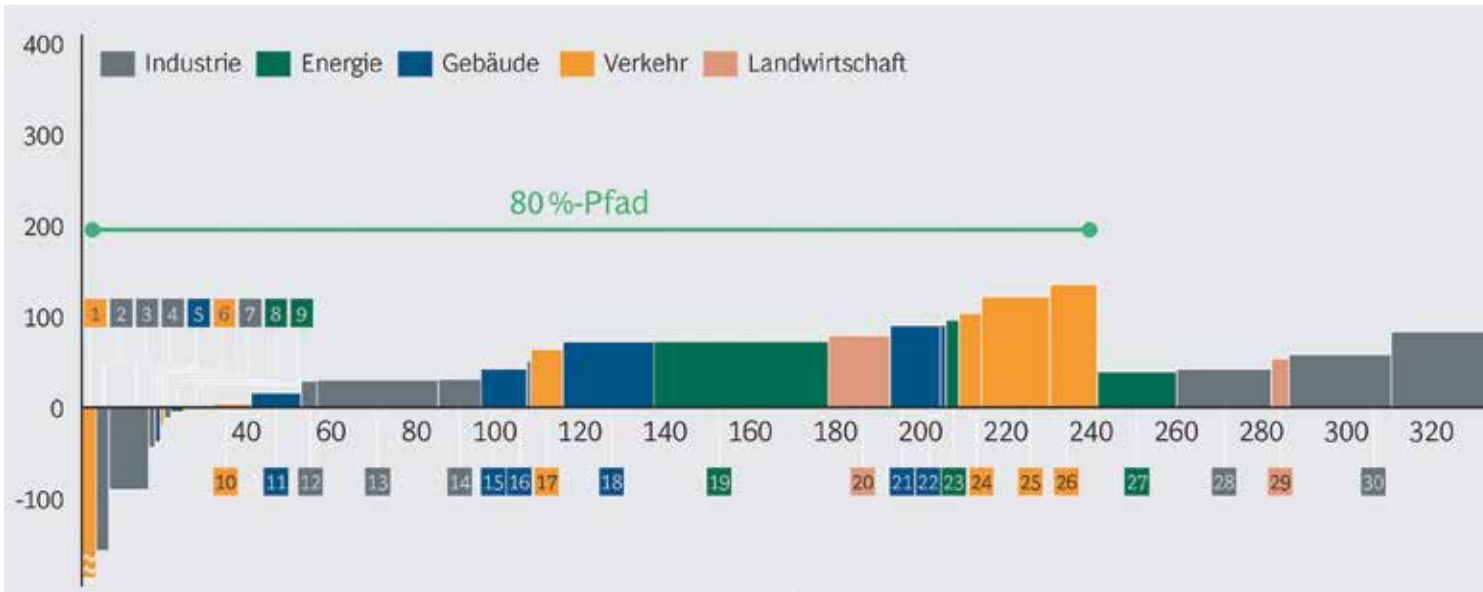


Abbildung 3: Sektorübergreifende Vermeidungskosten gegenüber der Referenz im 95%-Klimapfad bis 2050 in € pro Tonne CO<sub>2</sub>-ä und Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-ä<sup>8</sup>

der Nachfrage der Marktteilnehmer ab und der Emissionshandel wirkt de facto wie eine Steuer. Ein Cap kann in diesem Zeitraum also kaum mehr als eine Orientierung sein. Zudem wirft das Konstrukt verfassungsrechtliche Fragen auf (vgl. Abschnitt „Rechtliche Fragen“). Ab 2027 ist zunächst kein Preiskorridor definiert und das Cap müsste eingehalten werden – sofern bis Ende 2025 nicht anders entschieden wird.

Das EUETS funktioniert nach dem Downstream-Prinzip (bottom-up). Marktteilnehmer sind die Endverbraucher von Brennstoffen, bei denen die Emissionen anfallen.

Vor dem Hintergrund, dass es unter anderem Millionen von Autos und Heizungen in Deutschland gibt, ist dieser Ansatz für das nEHS, das auch den Verkehrs- und Gebäudesektor erfassen wird, nicht praktikabel. Deswegen fiel die Entscheidung für das Upstream-Prinzip (top-down).

Teilnehmer des nEHS werden mindestens 4.000 Inverkehrbringer von Brennstoffen sein – Großhändler, Hersteller mit Großhandelsvertrieb und Unternehmen, die Brennstoffe importieren. Die für ein Kalenderjahr benötigten Zertifikate müssen spätestens bis Ende September des Folgejahres abgegeben

werden. In der Festpreisphase können bis dahin auch zehn Prozent der benötigten Zertifikate zum Vorjahrespreis erworben, aber auch nur dafür verwendet werden. Voraussichtlich wird es erst ab 2027 möglich sein, Zertifikate für spätere Jahre zu bevorraten (Banking).

Die Unternehmen sind verpflichtet, Überwachungspläne und Emissionsberichte zu erstellen, mit denen sichergestellt wird, dass die Emissionen korrekt erfasst werden. Diese müssen an die Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt übermittelt werden, die auch das nationale Emissionshandelsregister verwaltet – quasi das „Online-Banking-System“ aller Zertifikate. Die DEHSt übernimmt diese Aufgabe auch im Rahmen des EUETS.

Am Handel können auch Dritte teilnehmen, die Zertifikate und eventuell Derivate kaufen und verkaufen, ohne sie selbst zu „verwenden“. Endkunden werden voraussichtlich auf der Rechnung erkennen, wie hoch der Preis für die jeweiligen CO<sub>2</sub>-Emissionen ist – sie müssen selbst aber nicht am Handel teilnehmen. Eventuell sollten sie aktiv werden, wenn sie Betreiber einer Anlage sind, die dem EUETS unterliegt.<sup>7</sup>

### Rechtliche Fragen

Die DEHSt, als federführende Institution des nEHS, hält die Verfassungsmäßigkeit der Festpreisphase für „fraglich“.<sup>8</sup> In Analysen der Stiftung Umweltenergierecht und der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin (HWR Berlin) für Öko-Institut e.V. ist die Rede von „tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken“<sup>9</sup> bzw. „hohen finanz-

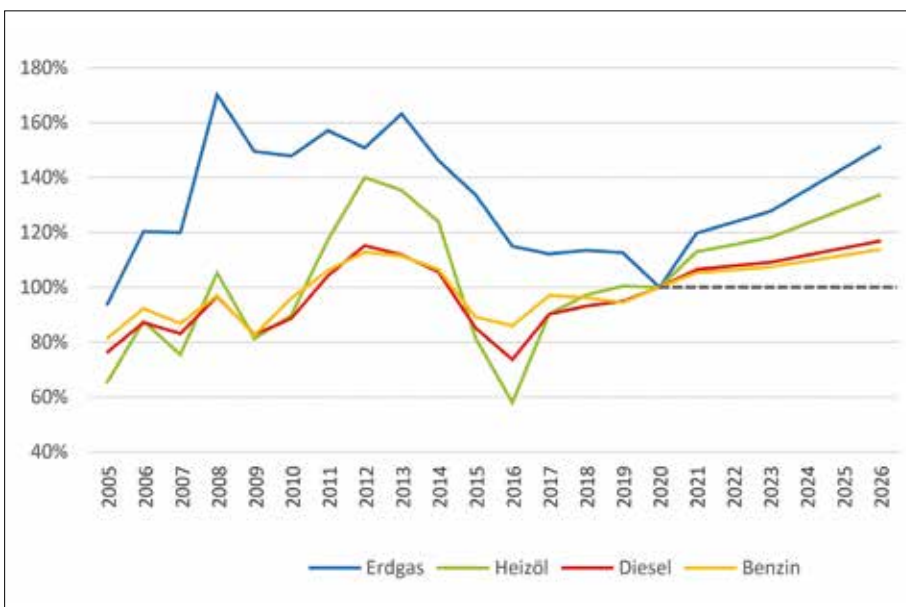
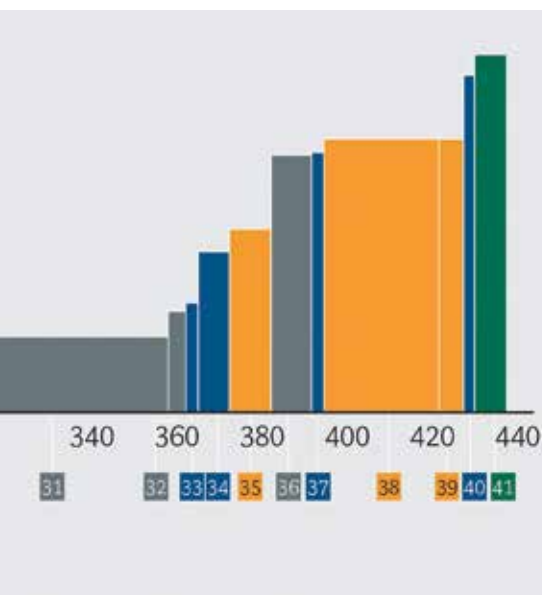


Abbildung 4: Relative Preisentwicklung ab 2005, 2020 ≙ 100 %, ab 2021 inklusive CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Marktpreis von 2020 eingefroren)<sup>14</sup>



- 5: Ausbau der Solarthermie in der Raumwärme- und Warmwasserversorgung in Haushalten und GHD (-38)
- 11: Geräte und Prozesse in Haushalten und GHD: Effizienzmaßnahmen und Energieträgersubstitution (16)
- 15: Aus- und Umbau der Fernwärme (42)
- 18: Ausbau von Wärmepumpen (71)
- 21: Erhöhung der Sanierungsrate auf 1,7% p. a. im Gebäudebestand (89)
- 22: KfW-40-Niveau in Wohngebäuden (Neubau) ab 2030 (89)
- 33: PHH-/GHD-Geräte und -Prozesse: Weitere Effizienzwechsel und Energieträgerwechsel (120)
- 34: Weiterer Ausbau Wärmepumpen, Fernwärme, Solarthermie (177)
- 37: 1,9%-Sanierungsrate im Gebäudebestand, nahe Passivhausniveau in Neubauten (285)
- 40: Synthetische Kraftstoffe für verbliebene Öl- und Gaskessel in der Wärme (371)

verfassungsrechtlichen Risiken“. <sup>10</sup> Das Gesetz wird von 13 Verordnungen begleitet – aufgrund der kurzen Zeit zwischen seiner Verabschiedung und dem Start gezwungenermaßen sukzessive. Verfassungsklagen könnten die Einführung des nEHS verzögern oder gar verhindern.

### Preisfrage

Laut dem Umweltbundesamt belaufen sich die Schäden, die durch das Emittieren einer Tonne CO<sub>2</sub> entstehen, auf etwa 180 Euro. <sup>11</sup> Diese Einschätzung basiert auf vielen Annahmen und eine exakte Abschätzung erscheint angesichts der komplexen Zusammenhänge zwischen Umwelt, Wirtschaft und Gesellschaft unmöglich. Werden die Auswirkungen betrachtet, die die Klimakrise bereits jetzt verursacht, wird aber deutlich, wie wertvoll dem Menschen funktionierende Ökosysteme sind oder sein sollten. Zumal es nicht das Ziel eines CO<sub>2</sub>-Preises ist, für Umweltschäden zu bezahlen, sondern diese zu verhindern.

### Grenzvermeidungskosten

Hilfreich ist die Information, was der Schutz der Umwelt kostet. Einer Studie der Boston Consulting Group zufolge haben in Deutschland rund 12 Prozent aller Klimaschutzmaßnahmen, die für das Erreichen einer nahezu treibhausgasneutralen Gesellschaft im Jahr 2050 notwendig sind, Vermeidungskosten von unter 25 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> – ohne Berücksichtigung etwaiger Fördermaßnahmen (Abbildung 3). 42 Prozent aller Maßnahmen liegen unter dem Höchstpreis für nEHS-Zertifikate im Jahr 2026.

Im Gebäudesektor, der laut dieser Studie knapp 17 Prozent der Emissionsreduktionen leisten kann, entfällt jeweils rund ein Drittel auf Maßnahmen bis 65 Euro – Effizienzmaßnahmen, Solarthermie und Fernwärme. Wärmepumpen liegen nur knapp über 65 Euro und weitere Maßnahmen deutlich über 65 Euro. <sup>12</sup> Mit den geplanten Preisen des nEHS allein werden also erst recht spät und bei weitem nicht alle Maßnahmen finanziell attraktiv.

Dabei gibt es neben dem Kosten-Nutzen-Verhältnis weitere Hemmnisse, die durch andere politische Maßnahmen und/oder hö-

here CO<sub>2</sub>-Preise überwunden werden müssen – beispielsweise mangelnde Ressourcen wie Wissen oder Kapital und die höhere Rentabilität anderer Investitionen im Gewerbe- und Industriesektor. Geringe Preiselastizitäten, besonders ausgeprägt im Verkehrssektor, sagen aus, dass die Verbraucher nur wenig oder kaum auf Preisänderungen reagieren – unabhängig von volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Vergleichen. Hinzu kommt, dass die Treibhausgaseinsparungen möglicherweise deutlich später realisiert werden als zu dem Zeitpunkt, ab dem der Nutzen die Kosten überwiegt.

### Energieträgerpreise

Ein sehr pragmatischer Ansatz ist die Frage nach den Auswirkungen auf die Energieträgerpreise. Reichen die Inverkehrbringer die zusätzlichen Kosten zu 100 Prozent an die Endverbraucher weiter, erhöhen sich die Preise wie in der Tabelle dargestellt. Anschaulich werden die Zahlen, wenn sie ins Verhältnis zu den natürlichen Preisschwankungen gesetzt werden (Abbildung 4). Die Preise für Heizöl und Erdgas lagen in den vergangenen 15 Jahren bis zu 70 Prozent über oder unter dem heutigen Niveau. Würden der Marktpreis und die bestehenden Steuern und Abgaben jetzt eingefroren, führt der Zuschlag durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung bis 2026 zu einer Erhöhung um 30 bzw. 50 Prozent. Auch wenn viele Erneuerbare-Energien-Technologien mittlerweile viel günstiger geworden sind, bleibt fraglich, ob die Preise des nEHS einen signifikanten Einfluss auf die Entscheidungen der Konsu-



Abbildung 5: Festpreise des nEHS und empfohlene CO<sub>2</sub>-Preispfade vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), dem Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) und dem IPCC (International Panel on Climate Change, Ober- und Untergrenzen für weltweite Preise) in Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> | In einigen Studien werden auch Preise von 225 und 350 Euro für 2030 diskutiert. <sup>15</sup>



menten haben werden. Verschiedene Experten empfehlen deutlich höhere Preise (Abbildung 5).

## Keine zusätzliche Bepreisung durch das EUETS

Aufgrund der unterschiedlichen Ansätze von nEHS und EUETS – Up- und Downstream – kommt es zu Überschneidungen. Durch das nEHS bepreiste Brennstoffe werden auch an Unternehmen verkauft, die am EUETS teilnehmen und dort ebenfalls für ihre Emissionen zahlen müssen.

Es wäre möglich, unter diesen Umständen einen national einheitlichen Mindestpreis einzuführen, indem Unternehmen nur so viel erstattet bekommen, wie ihnen Kosten für das EUETS entstanden sind – sofern diese unter den Kosten für das nEHS liegen. Perspektivisch könnte das durch einen Mindestpreis im EUETS und in den non-ETS-Sektoren der anderen Mitgliedstaaten ergänzt werden, sodass europaweit ein einheitlicher Mindestpreis gilt.

Stattdessen werden EUETS-Firmen in Deutschland vollständig von den Kosten für das nEHS befreit. Das kann bereits der Inverkehrbringer selbst beantragen oder der Betreiber der EUETS-Anlage. Möglicherweise müssen diese Unternehmen weniger für ihre Emissionen bezahlen als beispielsweise kleinere Firmen aus derselben Branche.

## Wettbewerbsfähigkeit

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die Bepreisung von CO<sub>2</sub> die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen gefährdet. Ihrer Meinung nach würde das dazu führen, dass bestimmte Industrien ins Ausland abwandern, wo sie geringere Preise für CO<sub>2</sub> bezahlen müssten („Carbon-Leakage“). Bisher hat die Bundesregierung keine Zahlen veröffentlicht, die diese Annahme bestätigen.

Laut einer Studie des DIW könnten allenfalls Wirtschaftsbereiche betroffen sein, die weniger als 0,1 Prozent des deutschen Bruttoinlandsprodukts ausmachen.<sup>15</sup> Insbesondere in Deutschland, aber auch in anderen Ländern wird die CO<sub>2</sub>-Bepreisung einem jeweils unterschiedlichen, mitunter komplexen Geflecht aus bereits bestehenden Abgaben, Umlagen und Steuern für Energieträger hinzugefügt. EU- und weltweit liegen die Preise für CO<sub>2</sub> mitunter schon über denen des nEHS und steigen tendenziell weiter an. Zudem gibt es neben dem Preis für Energieträger andere, für viele Unternehmen wichtigere Gründe für die Standortwahl.

Laut BEHG können „erforderliche Maßnahmen“ ergriffen werden, um die Abwan-

derung zu verhindern.<sup>16</sup> Der Referentenentwurf der Carbon-Leakage-Verordnung der Bundesregierung umfasst über 50 Seiten. Er spezifiziert, welche Unternehmen wie stark entlastet werden und was sie stattdessen tun müssen. Unternehmen können aus unterschiedlichen Gründen (teilweise) von den zusätzlichen Kosten durch das nEHS befreit werden. Relevant dafür sind unter anderem die Energieintensität und die Branchenzugehörigkeit. Auch nach dem Inkrafttreten der Verordnung können Branchen „nach qualitativen Kriterien“ als gefährdet eingestuft werden.<sup>17</sup> Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob nur tatsächlich bedrohte Unternehmen angemessen entlastet werden oder ob es zu einem Überfluss an Ausnahmen und nationalen Wettbewerbsverzerrungen kommen wird – ähnlich zur EEG-Umlage, von der mittlerweile 2.000 Unternehmen (teilweise) befreit sind, die ein Fünftel des deutschen Stroms verbrauchen.<sup>18</sup>

## Fazit

Deutschland fügt seinem bestehenden System aus Abgaben, Umlagen und Steuern auf Energieträger ein weiteres Instrument hinzu, das einen signifikanten Bürokratieaufwand für Staat und Gesellschaft bedeutet, dessen Wirksamkeit und Fairness fraglich sind und das rechtliche Probleme aufwirft.

Es stellt sich die Frage, ob andere Lösungen nicht besser gewesen wären und ob sie, insbesondere wenn Verfassungsklagen gegen das BEHG erfolgreich sein sollten, nicht doch noch umgesetzt werden (müssen). Rechtlich unproblematisch wäre es beispielsweise, die bestehenden Steuern, Umlagen und Abgaben auf Energieträger neu am Treibhausgasgehalt auszurichten – ohne eine neue, explizite CO<sub>2</sub>-Steuer einzuführen.<sup>19</sup> Die Stromsteuer könnte so weit wie möglich gesenkt werden und die EEG- und KWKG-Umlagen könnten auf null gesetzt werden, anstatt sie nur zu deckeln. Damit würde Bürokratie ab- statt aufgebaut. Verschiedene Institutionen fordern das seit langem.<sup>20</sup> Wahrscheinlich ließe sich das nEHS verfassungskonform gestalten, indem sich die Preise tatsächlich frei am Markt bilden können – das allerdings mit dem Risiko sehr hoher CO<sub>2</sub>-Preise, die die Bürgerinnen und Bürger schwer belasten würden.

Die Richtung mag stimmen: Fossile Lösungen werden immer unattraktiver und angesichts der langen Lebensdauer von Gebäuden und deren technischer Ausrüstung gibt es gute Argumente, schon jetzt in erneuerbare, energieeffiziente Lösungen zu investieren. Dennoch ist Orientierung angesichts der Dringlichkeit der Klimakrise wohl kaum aus-

reichend – es sollten große Schritte unternommen werden. Inwiefern die Erhöhung der europäischen Klimaschutzambitionen Auswirkungen auf das nEHS haben wird, bleibt abzuwarten. ◀

<sup>1</sup> Eigene Darstellung basierend auf: Pizer, William A.: Prices vs. Quantities Revisited: The Case of Climate Change, 1997.

<sup>2</sup> Auch, wenn (fast) alle Emissionen reduziert werden müssen, sollten die günstigsten Klimaschutzmaßnahmen früher umgesetzt werden, weil technologische Entwicklung die Kosten der teureren Maßnahmen reduzieren kann.

<sup>3</sup> Pizer, William A.: Prices vs. Quantities Revisited: The Case of Climate Change, 1997.

<sup>4</sup> (a) General Secretariat of the Council, CO EUR 17CONCL 8, European Council meeting (10 and 11 December 2020) – Conclusions und (b) Europäisches Parlament, P9\_TA(2020)0253, Europäisches Klimagesetz.

<sup>5</sup> Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050, 2019.

<sup>6</sup> Eigene Berechnung nach: (a) Umweltbundesamt: Nationales Treibhausgasinventar 2020, 12/2019, (b) Klimaschutzplan 2050 und (c) DEHSt VET-Berichte 2005 bis 2019.

<sup>7</sup> Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt: Nationales Emissionshandelssystem – Hintergrundpapier, 2020.

<sup>8</sup> Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt): Rechtsgutachten Emissionshandel und CO<sub>2</sub>-Bepreisung, 2019.

<sup>9</sup> Stiftung Umweltenergierecht: Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, 2019.

<sup>10</sup> Öko-Institut e.V. und Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin: Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen, 2019.

<sup>11</sup> Umweltbundesamt: Hohe Kosten durch unterlassenen Umweltschutz, 2018.

<sup>12</sup> The Boston Consulting Group und Prognos: Klimapfade für Deutschland, 2019 (Werte in Klammern an der Grafik abgelesen).

<sup>13</sup> Eigene Berechnung auf der Basis von: (a) Statistisches Bundesamt (Destatis): Daten zur Energiepreisentwicklung – Lange Reihen von Januar 2005 bis September 2020 und (b) Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit: Entwurf einer Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz für die Jahre 2021 und 2022 (Berichterstattungsverordnung 2022 – BeV 2022).

<sup>14</sup> Eigene Darstellung basierend auf: (a) Scientists for Future: Antworten auf zentrale Fragen zur Einführung von CO<sub>2</sub>-Preisen (Version 2.0), 2020, (b) DIW Berlin: Für eine sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung, 2019 und (c) Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC): Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform, 2019.

<sup>15</sup> DIW: Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit, 2020.

<sup>16</sup> Brennstoffemissionshandelsgesetz, 2020, S. 7.

<sup>17</sup> Referentenentwurf BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung – BECV, Stand Dezember 2020.

<sup>18</sup> Die wichtigsten Ereignisse und Zahlen zur EEG-Umlage 2020, www.strom-report.de.

<sup>19</sup> Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte Partnerschaft mbB: Machbarkeitsstudie CO<sub>2</sub>-Abgabe, 2017.

<sup>20</sup> Freiburger Appell zum Klimaschutz, 2018.

# IKZ<sup>®</sup> HAUSTECHNIK

Das neue  
Sonderheft!



## Modernisieren mit Wärmepumpen • Peripherie • Forschung und Entwicklung • Aus der Praxis • Seminare und Schulungen

Das Sonderheft zum Thema Wärmepumpen 2020 sollte in keinem Haustechnik- und Fachplanungsbetrieb fehlen. 68 Seiten stark! Sichern Sie sich jetzt Ihr persönliches Exemplar!

Einzelpreis: € 10,- inkl. MwSt. inkl. Versand

Heftbestellungen bitte schriftlich an: [leserservice@strobelmediagroup.de](mailto:leserservice@strobelmediagroup.de)

Kontakt für Rückfragen: Reinhard Heite, Tel. 02931 8900-50



STROBEL MEDIA GROUP

Zur Feldmühle 9-11  
59821 Arnsberg  
Tel. 02931 8900 0  
Fax 02931 8900 38  
[www.strobelmediagroup.de](http://www.strobelmediagroup.de)



Das E-Paper sowie  
weitere Artikel zum  
Thema **Wärmepumpen**  
finden Sie auf  
[www.ikz-select.de](http://www.ikz-select.de)

