



Germanwatch e.V. · Kaiserstr. 201 · D-53113 Bonn

Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und nukleare Sicherheit
11055 Berlin

Christoph Bals
Politischer Geschäftsführer

Tel.: +49 (0)228 / 60 492-34
bals@germanwatch.org

Berlin, den 21. Oktober 2019

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

Sehr geehrte Damen und Herren,

gerne nehmen wir zum am 19. Oktober 2019 überlieferten Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG) Stellung. Zunächst möchten wir jedoch kritisch auf die sehr kurze Frist zur Stellungnahme von nur einem Werktag hinweisen, die eine umfassende Analyse erschwert und die Konsultation in der Praxis eher erschwert als ermöglicht.

Grundsätzlich begrüßen wir die Einführung eines CO₂-Preises in den Sektoren Wärme und Verkehr ausdrücklich. Aus Sicht von Germanwatch stellt der CO₂-Preis ein nötiges zentrales Instrument zum Erreichen unserer Klimaschutzziele dar. Daneben ist erfreulich, dass das Gesetzesvorhaben ausdrücklich auf die **Einhaltung des Limits von 1,5 bis 2 Grad globaler Erwärmung** als nationaler Verpflichtung sowie auf das Ziel der Treibhausgasneutralität Deutschlands bis zum Jahr 2050 Bezug nimmt.

Auch ist die Erstellung eines **regelmäßigen Erfahrungsberichtes** durch die Bundesregierung nach §23 begrüßenswert, um die Wirkung des CO₂-Preisinstrument zu evaluieren und bei künftigem Bedarf zu reformieren. Dabei halten wir es für zentral und begrüßen es entsprechend sehr, dass der Gesetzgeber im Gesetzesvorhaben ausdrücklich ermächtigt wird, Fixpreise und Preiskorridore jederzeit anzupassen. Dies ist essentiell, um schnell auf eine etwaige Unwirksamkeit des Instruments reagieren zu können. Wünschenswert wäre aus unserer Sicht zudem, wenn der mit dem Klimaschutzprogramm 2030 neu geschaffene Expertenrat für Klimafragen die Erfahrungsberichte kommentiert.

Seite 1 von 4

Bei zentralen Punkten des Gesetzesvorhabens besteht aus unserer Sicht jedoch erheblicher Nachbesserungsbedarf. Als äußerst problematisch betrachten wir die geplanten **Preishöhen der Fixpreise bis zum Jahr 2025 sowie die des Preiskorridors im Jahr 2026** nach §11. Unter Expertinnen und Experten besteht große Einigkeit, dass der CO₂-Preis in seiner derzeit vorgesehenen Ausgestaltung sowie das Klimaschutzprogramm 2030 nicht ausreichen werden, um die deutschen Klimaschutzziele 2030 zu erreichen. Auch eine ernsthafte Chance, das deutsche Budget für das 1,5- bis 2-Grad-Ziels des Pariser Klimaschutzabkommens einzuhalten, besteht dabei nicht. Hier sollte die Bundesregierung aus Sicht von Germanwatch zeitnah nachschärfen, um ihren nationalen und internationalen Klimaschutzverpflichtungen nachzukommen.

Für die ökologische Wirksamkeit des Vorhabens ist aus unserer Sicht neben den viel zu geringen Preishöhen ebenfalls kritisch zu beurteilen, dass nach §7 i.V.m. Anlage 2 in den Jahren 2021 und 2022 **keine Bepreisung von Kohle vorgesehen** ist.¹

Besorgniserregend ist aus unserer Sicht weiterhin die **erhebliche Rechtsunsicherheit**, ob das Gesetzesvorhaben verfassungskonform ist. Im Gesetzesentwurf steht hierzu unter A. VI. lediglich „Die Änderungen durch dieses Gesetz sind mit dem nationalen Verfassungsrecht vereinbar“. Es bestehen jedoch seitens Rechtsexperten² erhebliche Zweifel, ob ein solches Instrument mit Fix- und Höchstpreisen als Emissionshandel klassifiziert werden kann oder ob es sich dabei nicht vielmehr um einen neuen Steuertypus handelt, für dessen Einführung der Bund ohne Änderung des Grundgesetzes keine Einführungskompetenz besitzt. Als Folge drohen langwierige Gerichtsverfahren, die die deutsche Klimapolitik um Jahre zurückwerfen könnte. Dies gilt umso mehr, da von dem überaus bürokratischen Gesetzesvorhaben nicht nur – wie im Vorfeld von verschiedenen Akteuren kommuniziert – wenige Dutzend, sondern mehr als 4000 Unternehmen unmittelbar betroffen sein werden. Daneben stellt diese Rechtsunsicherheit bzw. die damit verbundene fehlende Planungssicherheit eine deutliche Gefahr für Investitionen in erneuerbare bzw. Effizienztechnologien dar.

In diesem Zusammenhang sei noch einmal ausdrücklich darauf hingewiesen, dass ein CO₂-Preis in den Sektoren Wärme und Verkehr über eine **CO₂-orientierte Reform der bestehenden Energiesteuern auch rechtlich unproblematisch innerhalb weniger Monate** umgesetzt werden könnte.³ Es wäre interessant, diese Option zumindest für den Einstiegszeitraum bis 2025 zu prüfen. Damit wäre auch deutlich weniger Bürokratie und Komplexität verbunden.

Erhebliche Unsicherheit besteht zudem hinsichtlich des geplanten Zukaufs von Emissionszertifikaten aus weiteren EU-Mitgliedsstaaten nach §5 als **Flexibilisierungsmöglichkeiten**. Einerseits ist es aktuell mehr als unklar, ob ausreichend EU-Staaten ihre Ziele unter der Effort-Sharing-Regulation übererfüllen werden und ob dieses Vorhaben folglich überhaupt funktionieren kann. Aufgrund der

¹ Nach einer ersten groben Abschätzung geht es hier um etwa 20 Millionen Tonnen CO₂ jährlich – und gleichzeitig scheint derzeit insbesondere Brikettkohle auf den Markt zu drängen.

² Tagesspiegel Background (23.09.2019): CO₂-Preis-Pläne stehen vor rechtlichen Hürden.

³ F. Matthes (2019): Ein Emissionshandelssystem für die nicht vom EU ETS erfassten Bereiche: Praktische Umsetzungsthemen und zeitliche Erfordernisse. Erstellt im Auftrag von Agora Energiewende.

wahrscheinlich nur geringen vorhandenen Zertifikatsmengen ist darüber hinaus mit erheblichen Kosten zu rechnen. Diese müssten vom Staatshaushalt insgesamt getragen werden. Das Verursacherprinzip, welches grundsätzlich einen großen Vorteil der CO₂-Bepreisung darstellt, könnte hier weitgehend ausgehebelt werden, was aus Sicht von Germanwatch äußerst kritisch zu beurteilen ist.

Ein **Einstiegspreis von 50€**, der sozialverträglich ausgestaltet ist, könnte mit einer ausreichenden **absehbaren Steigerung und begleitenden Maßnahmen auch bis 2025 schon eine relevante Lenkungswirkung** erzielen. Dies sollte wegen des engen Budgets, das für Deutschland in einem 1,5-1,7°C-(„deutlich unter 2°C“)-Szenario zur Umsetzung der Klimaziele von Paris noch zur Verfügung steht, dringend geprüft werden. Der nun vorgelegte Entwurf ist nicht geeignet, einem Budget für 1,5-1,7°C zuzuarbeiten.

Dass §11 finanzielle **Kompensationen für Unternehmen** bei unzumutbaren Härten vorsieht, ist aus Sicht von Germanwatch grundsätzlich begrüßenswert. Dabei gilt es jedoch, genau darauf zu achten, dass nur wirkliche Härtefälle von der Regelung profitieren. Zudem sollte die Regelung so ausgestaltet werden, dass insbesondere solche Unternehmen davon profitieren, die ihre Prozesse und Produkte aktiv auf Treibhausgasneutralität umstellen.

Daneben thematisiert das Vorhaben die für den Erfolg einer ausreichend hohen CO₂-Bepreisung entscheidende Frage der **Sozialverträglichkeit** nicht. Während §11 finanzielle Kompensationen für Unternehmen vorsieht, fehlt ein entsprechendes vertrauensbildendes Vorgehen im Gesetzestext für die Verbraucherinnen und Verbraucher insgesamt sowie für besonders betroffene Gruppen. Dies und eine entsprechende Evaluation ist umso wichtiger, da die Sozialverträglichkeit der aktuell vorgesehenen Ausgestaltung in unseren Augen nicht gesichert ist. Dies zeigen Studien des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)⁴ sowie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) und des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK)⁵.

Bisher von der Bundesregierung verpasst und für das Erreichen einer wirkungsvollen CO₂-Bepreisung dringend geboten ist die Einrichtung eines breit angelegten, aufkommensneutralen und transparenten Ausgleichsmechanismus, der besonders Gering- und Durchschnittsverdienern zugutekommt. Hier sollte dringend und zeitnah nachgebessert bzw. ergänzt werden, um in der Bevölkerung Vertrauen zu schaffen. Eine Pro-Kopf-Klimapauschale in Kombination mit einer weitreichenderen Strompreissenkung und begleitenden Investitionshilfen für besonders Betroffene (in ländlichen Regionen sowie Mieter) wäre vielversprechend, um die Sozialverträglichkeit auch bei klimaschutzpolitisch notwendigen, ambitionierteren CO₂-Preisen zu gewährleisten. Insbesondere beinhaltet das Vorhaben keine Hinweise, wie besonders betroffene und sozial vulnerablere Verbrauchergruppen kompensiert werden sollen bzw. wie deren Überbelastung verhindert werden soll.

⁴ Tagesschau (17.10.2019): DIW-Studie - CO₂-Preis trifft Geringverdiener.

⁵ Edenhofer, O., Flachsland, C., Kalkuhl, M., Knopf, B., Pahle, M., 2019: Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. CO₂-Preis, sozialer Ausgleich, Europa, Monitoring.



Für Gespräche zu diesem zentralen wirtschafts-, sozial- und klimapolitischen Thema steht Germanwatch gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

Christoph Bals
Politischer Geschäftsführer