

Diskussionspapier des  
Instituts für Organisationsökonomik

9/2020

Stellungnahme zur Änderung des  
Brennstoffemissionshandelsgesetzes

Alexander Dilger

Discussion Paper of the  
Institute for Organisational Economics

**Diskussionspapier des  
Instituts für Organisationsökonomik  
9/2020**

September 2020

ISSN 2191-2475

**Stellungnahme zur Änderung des  
Brennstoffemissionshandelsgesetzes**

*Alexander Dilger*

**Zusammenfassung**

Das Brennstoffemissionshandelsgesetz soll die Treibhausgasemissionen bepreisen, die vom EU-Emissionszertifikatehandel bislang nicht erfasst sind, insbesondere in den Sektoren Verkehr und Wärme. Wichtigster Punkt der geplanten Gesetzesänderung ist die deutliche Erhöhung der Emissionspreise in der Einführungsphase von 2021 bis 2026. So kurz vor der Einführung reduziert das die Planungssicherheit und führt gleich zu Beginn zu Preisen auf dem Niveau der EU-Zertifikate, die danach voraussichtlich deutlich überschritten werden. Besser wäre es, das EU-System auszudehnen, dessen Preise zu übernehmen, in Deutschland früher mit den separaten Versteigerungen von Zertifikaten zu beginnen oder einfach auf die Gesetzesänderung zu verzichten.

JEL Codes: D44, D45, D61, D62, F18, H23, K32, L98, P18, Q48, Q54, R48

# **Opinion on the Amendment to the Fuel Emissions Trading Act**

## **Abstract**

The Fuel Emissions Trading Act is intended to price greenhouse gas emissions that have not yet been covered by the EU emissions certificate trade, particularly in the transport and heating sectors. The most important point of the planned change in the law is the significant increase in emission prices in the introductory phase from 2021 to 2026. Shortly before the introduction, this reduces planning security and leads to prices at the level of the EU certificates right from the start, which are then likely to be significantly exceeded. It would be better to expand the EU system, to adopt its prices, to start the separate auctioning of certificates earlier in Germany or simply to forego the change in the law.

Im Internet unter:

[http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/forschen/downloads/DP-IO\\_09\\_2020](http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/forschen/downloads/DP-IO_09_2020)

Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Institut für Organisationsökonomik  
Scharnhorststraße 100  
D-48151 Münster

Tel: +49-251/83-24303 (Sekretariat)  
E-Mail: [io@uni-muenster.de](mailto:io@uni-muenster.de)  
Internet: [www.wiwi.uni-muenster.de/io](http://www.wiwi.uni-muenster.de/io)

# Stellungnahme zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes\*

## 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 Zertifizierungslösung 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.

---

\* Dieses Diskussionspapier beinhaltet die unveränderte „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)“, im Internet unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/792346/fc4263a9bc42b69ce80dbc9ca535324f/Universitaet-Muenster-Prof-Dr-Alexander-Dilger-data.pdf>. Für die gesamte Ausschusssitzung mit weiteren Stellungnahmen siehe [https://www.bundestag.de/ausschuesse/a16\\_umwelt/oeffentliche\\_anhoerungen/710028-710028](https://www.bundestag.de/ausschuesse/a16_umwelt/oeffentliche_anhoerungen/710028-710028).

## **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 CO<sub>2</sub>. Da CO<sub>2</sub> sich nicht rein national oder kontinental, sondern global verteilt und annahm gemäß 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 CO<sub>2</sub>-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 ent-

sprechend 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub>, 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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 CO<sub>2</sub>-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 CO<sub>2</sub> 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.

## Diskussionspapiere des Instituts für Organisationsökonomik

Seit Institutsgründung im Oktober 2010 erscheint monatlich ein Diskussionspapier. Im Folgenden werden die letzten zwölf aufgeführt. Eine vollständige Liste mit Downloadmöglichkeit findet sich unter <http://www.wiwi.uni-muenster.de/io/de/forschen/diskussionspapiere>.

- DP-IO 9/2020** Stellungnahme zur Änderung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes  
*Alexander Dilger*  
September 2020
- DP-IO 8/2020** Sind Klausuren überflüssig?  
Zum Zusammenhang zwischen PISA-Ergebnissen, Rechtschreibung und Noten  
*Alexander Dilger*  
August 2020
- DP-IO 7/2020** No Home Bias in Ghost Games  
*Alexander Dilger/Lars Vischer*  
Juli 2020
- DP-IO 6/2020** The Advances of Community Cloud Computing in the Business-to-Business-Buying Process  
*Nicolas Henn/Todor S. Lohwasser*  
Juni 2020
- DP-IO 5/2020** Wirtschaftsethische Überlegungen zum Klimawandel  
*Alexander Dilger*  
Mai 2020
- DP-IO 4/2020** Meta-Analyzing the Relative Performance of Venture Capital-Backed Firms  
*Todor S. Lohwasser*  
April 2020
- DP-IO 3/2020** From Signalling to Endorsement  
The Valorisation of Fledgling Digital Ventures  
*Milan Frederik Klus*  
März 2020
- DP-IO 2/2020** Internet-Publikationen gehört die Zukunft  
*Alexander Dilger*  
Februar 2020
- DP-IO 1/2020** Ist die Vergütung im Fußball geschlechtergerecht?  
*Alexander Dilger/Katrin Scharfenkamp*  
Januar 2020
- DP-IO 12/2019** Von der Promotion zur Professur  
Fünfzehn Tipps für den wissenschaftlichen Nachwuchs  
*Alexander Dilger*  
Dezember 2019
- DP-IO 11/2019** The Digital Leader  
What One Needs to Master Today's Organisational Challenges  
*Milan Frederik Klus/Julia Müller*  
November 2019
- DP-IO 10/2019** 9. Jahresbericht des Instituts für Organisationsökonomik  
*Alexander Dilger/Milan Frederik Klus*  
Oktober 2019



Herausgeber:  
Prof. Dr. Alexander Dilger  
Westfälische Wilhelms-Universität Münster  
Institut für Organisationsökonomik  
Scharnhorststr. 100  
D-48151 Münster

Tel: +49-251/83-24303

Fax: +49-251/83-28429

[www.wiwi.uni-muenster.de/io](http://www.wiwi.uni-muenster.de/io)

