



Stellungnahme

Prof. Dr. rer. pol. habil. Fritz Söllner

Gesetzentwurf der Bundesregierung
**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des
Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die
Änderung der Richtlinie 20023/87/EG
(TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)**
BT-Drucksachen 20/13585, 20/13962

Dem Ausschuss ist das vorliegende Dokument in nicht barrierefreier Form zugeleitet worden.

Siehe Anlage



Fakultät für Wirtschaftswissenschaften und Medien

Technische Universität Ilmenau | PF 10 05 65 | 98684 Ilmenau

Univ.-Prof. Dr. rer. pol. habil.
Fritz Söllner

Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Finanzwissenschaft

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Klimaschutz und Energie
Platz der Republik 1

10557 Berlin

Besucheradresse:
Ehrenbergstraße 29 (Ernst-Abbe-Zentrum)
98693 Ilmenau

Telefon +49 3677 69-2658
Telefax +49 3677 69-1229

fritz.soellner@tu-ilmenau.de
www.tu-ilmenau.de/fakww/

Ilmenau, 13. Januar 2025

Stellungnahme

zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

1. Vorbemerkungen

Im Rahmen dieser Stellungnahme kann nicht auf das Ausmaß, die Ursachen und die möglichen Folgen des Klimawandels eingegangen werden. Es wird vielmehr unterstellt, dass die anthropogenen Treibhausgasemissionen zu einer Destabilisierung des Weltklimas führen, die mit hohen Kosten für die Menschheit einhergehen und dass deshalb eine Klimapolitik notwendig ist, um diese Treibhausgasemissionen weitestmöglich zu reduzieren. Allerdings sei angemerkt, dass es durchaus ernstzunehmende Zweifel an dieser, der herrschenden Meinung in der Klimawissenschaft entsprechenden Position gibt. Kritik erscheint angesichts der erheblichen Unsicherheiten, mit denen die verwendeten Simulationsmodelle behaftet sind, nicht völlig unberechtigt. Denn zum einen sind die Simulationen als solche ungenau, da sie die klimatischen Verhältnisse nie exakt, sondern nur ungefähr abbilden können, was dazu führt, dass die Verlässlichkeit der Prognosen umso stärker abnimmt, je weiter man in die Zukunft schaut. Zum anderen sind nicht alle klimarelevanten Faktoren und deren Zusammenhänge bekannt, sodass die verwendeten Klimamodelle nur vorläufiger Natur sind und im Licht neuer Erkenntnisse revidiert werden müssen – mit entsprechenden Auswirkungen auf die mit ihrer Hilfe erstellten Prognosen. Beispielsweise bestehen immer noch Unsicherheiten bezüglich der Interaktion von

Klimawandel und Wolkenbildung oder des Einflusses von Schwankungen der Sonnenaktivität und der Reduktion der Luftverschmutzung auf das Klima. Und trotz Jahrzehnte langer Forschungen ist das Ausmaß der CO₂-Klimasensitivität (also der Zusammenhang zwischen der atmosphärischen CO₂-Konzentration und der Durchschnittstemperatur) immer noch nicht genau bekannt. Auch wenn klimapolitische Maßnahmen trotz dieser Unsicherheiten im Sinne des Vorsichtsprinzips gerechtfertigt werden können, ist es nicht angezeigt, in Alarmismus zu verfallen, den Weltuntergang an die Wand zu malen und Klimapolitik ohne jede Rücksicht auf die damit verbundenen Kosten zu betreiben. Mit anderen Worten, Klimapolitik sollte mit Augenmaß betrieben werden. Das heißt, *erstens*, sich realistische Ziele zu setzen und *zweitens*, darauf zu achten, dass diese ohne unnötige Kosten erreicht werden (Effizienz). Letzteres impliziert natürlich, dass die Klimapolitik grundsätzlich dazu geeignet sein muss, den Klimawandel zu beeinflussen (Effektivität); wenn das nicht der Fall ist, stellt sie ohnehin nur Geldverschwendung dar.

2. Inhalt und Zielsetzung

Mit dem „European Green Deal“ hat sich die EU das Ziel der Treibhausgasneutralität bis zum Jahr 2050 gesetzt. Als Zwischenziel wurde die Reduktion der Emission von Treibhausgasen um 55% (gegenüber 1990) bis zum Jahr 2030 vereinbart, welches mittels des „Fit-for-55“-Programms realisiert werden soll. In diesem Zusammenhang wurde der europäische Treibhausgas-Emissionshandel wesentlich ausgebaut: Einerseits wurden die mit diesem Instrument angestrebten Emissionsreduktionen erhöht; andererseits wurde der Umfang des Emissionshandels ausgeweitet. Dies erfolgte hauptsächlich durch die Verabschiedung der Richtlinien (EU) 2023/958 und (EU) 2023/959, welche beide am 5. Juni 2023 in Kraft getreten sind und die Emissionshandelsrichtlinie 2003/87/EG entsprechend ändern. Bei der Richtlinie (EU) 2023/958 geht es im Wesentlichen darum, das von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) eingeführte System zur Verrechnung und Verringerung von Kohlendioxid für die internationale Luftfahrt (CORSIA) in den den Luftverkehr betreffenden Teil des europäischen Emissionshandelssystems einzubeziehen. In der Richtlinie (EU) 2023/959 wird der Emissionshandel erstmals auf den Seeverkehr ausgeweitet. Daneben werden die Reduktionsziele für die Bereiche ortsfeste Anlagen (Industrie und Elektrizitätswirtschaft), Luftverkehr und (neuerdings) Seeverkehr verschärft. Neben diesem Handelssystem (ETS-1) wird ein neuer europäischer Brennstoffemissionshandel für die vom ETS-1 nicht erfassten Sektoren Wärme und Verkehr (außer Luft- und Seeverkehr) etabliert. Im Gegensatz zum ETS-1 bezieht sich die Zertifikatspflicht nicht auf die verursachten Emissionen an sich, sondern auf die Menge der eingesetzten fossilen Brennstoffe. Im Rahmen des „Fit-for-55“-Programms wurde ebenfalls die Verordnung (EU) 2023/956 (EU-CBAM-Verordnung) erlassen, mit der ein Kohlenstoffgrenzausgleichssystem eingeführt wurde, um dem Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen ins außereuropäische Ausland („carbon leakage“) zu begegnen.

Der vorliegende Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag 2024) dient vor allem zur Umsetzung der Richtlinien (EU) 2023/958 und (EU) 2023/959 in nationales Recht, daneben zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EU) 2023/956. Zu diesem Zweck wurde insbesondere das Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) neu strukturiert (Artikel 1 des vorliegenden Gesetzentwurfs): Die Emissionshandelsregeln für die Bereiche Anlagen, Luftverkehr, Seeverkehr und Brennstoffemissionshandel wurden jeweils in einem eigenen Unterabschnitt in Abschnitt 4 („Besondere Bestimmungen“) zusammengefasst. Die in diesem Zusammenhang notwendigen Änderungen des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) finden

sich in Artikel 2 des vorliegenden Gesetzentwurfs. Die vier weiteren Artikel sind eher formaler Natur und deshalb nicht Gegenstand dieser Stellungnahme.

Bei der Reform von TEHG und BEHG hat sich die Bundesregierung von dem „Ziel einer Kontinuität der CO₂-Bepreisung“ leiten lassen, „damit sämtliche Brennstoffe, die der CO₂-Bepreisung nach dem BEHG unterliegen, auch innerhalb des künftigen europäischen Emissionshandels einer CO₂-Bepreisung unterliegen“ (Deutscher Bundestag 2024, 56). Dementsprechend hat sie sich dafür entschieden, die Möglichkeit der unilateralen Ausweitung („opt-in“) zu nutzen und „den Einsatz fossiler Brennstoffe in der Land- und Forstwirtschaft, im Schienenverkehr und bei der Abfallverbrennung“ in das ETS-2 einzubeziehen (Deutscher Bundestag 2024, 56) – Bereiche mithin, die schon bisher dem nationalen BEHG unterliegen.

3. Klimapolitik: Die europäische Perspektive

Im Folgenden soll der vorliegende Gesetzentwurf zunächst aus der europäischen Perspektive diskutiert werden. Das heißt, dass Sinn und Notwendigkeit einer europäischen Klimapolitik unabhängig von anderen Staaten nicht hinterfragt und insbesondere die Ziele der Klimaneutralität bis 2050 sowie der für 2030 angestrebten Emissionsreduktion um 55% akzeptiert werden.

3.1. Mehr Kosteneffizienz durch stärkere Marktorientierung

Das Instrument des Emissionszertifikatshandels ist prinzipiell dazu geeignet, Emissionsreduktionsziele kosteneffizient zu realisieren. Zu diesem Zweck würde auf Grundlage des angestrebten Reduktionsziels die Gesamtmenge der zulässigen Emissionen und dementsprechend die Menge der auszugebenden Emissionszertifikate festgelegt. Der Zertifikatspreis würde sich durch Angebot und Nachfrage am Markt bilden („cap and trade“). Ein solcher Preis führt dazu, dass Prozesse und Güter im Verhältnis ihrer Emissionsintensität verteuert werden und auf diese Weise die Kosten des Klimawandels den Verursachern angerechnet werden. Diese haben dadurch einen Anreiz zur Vermeidung von Treibhausgasemissionen und zur Suche nach möglichst günstigen Vermeidungsmöglichkeiten. Dabei werden die Emittenten ihre Emissionen umso stärker reduzieren, je niedriger ihre Reduktionskosten sind, sodass insgesamt die Emissionsreduktion zu den geringstmöglichen gesamtwirtschaftlichen Kosten erfolgt.

Die theoretischen Vorteile des Emissionszertifikatshandels haben sich auch in der Praxis bestätigt, wie nicht zuletzt die guten Erfahrungen mit dem ETS-1 gezeigt haben (vgl. z.B. Frondel 2024, 360-364; Weimann 2019, 17-20). Insofern ist die Ausdehnung des europäischen Emissionshandels auf die Sektoren Straßenverkehr und Wärme grundsätzlich zu begrüßen, da auf diese Weise die Kosteneffizienz der Klimapolitik deutlich erhöht werden kann. Durch die Einführung des ETS-2 kann nämlich auf entsprechende nationale Maßnahmen verzichtet werden oder dieselben können, falls sie schon ergriffen worden sind, beendet werden. Nationale Maßnahmen können, selbst wenn sie sich kosteneffizienter Instrumente wie der Emissionssteuer oder dem Zertifikatshandel bedienen, nie so kosteneffizient sein, wie europaweite Maßnahmen, da bei letzteren das Potential zur Kostenminimierung aufgrund des größeren Anwendungsbereichs, also der größeren Zahl betroffener Emittenten, zwangsläufig höher ist.

Die Ablösung des nationalen Brennstoffemissionshandels in Deutschland durch das ETS-2 hat neben der zu erwartenden Einsparung von Emissionsreduktionskosten noch einen weiteren Vorteil: Die Wettbewerbsneutralität innerhalb der EU wird dadurch (wieder) hergestellt, da in Zukunft nicht nur deutsche, sondern alle europäischen Unternehmen von der mit dem Brennstoffemissionshandel einhergehenden Verteuerung fossiler Brennstoffe betroffen sind. Dadurch wird freilich nur ein Problem aus der Welt geschafft, welches durch das einseitige und

unabgestimmte Vorgehen Deutschlands bei der Einführung des nationalen Brennstoffemissionshandels verursacht wurde – ein Problem, welches, mit anderen Worten, hausgemacht ist. Außerdem besteht dieses Problem insoweit auch weiter fort, als die Bundesregierung durch die unilaterale Einbeziehung („opt-in“) weiterer, nicht verpflichtend vom ETS-2 erfasster Sektoren (z.B. Land- und Forstwirtschaft, Fischerei, Abfallverbrennung) den Wettbewerbsnachteil eben dieser Sektoren aufrecht erhält.

3.2. Inkonsistenzen und Systembrüche

Obwohl die Ausweitung des Emissionszertifikatshandels einen Schritt in die richtige Richtung darstellt und deshalb grundsätzlich zu begrüßen ist, kommt man nicht umhin festzustellen, dass das Emissionshandelssystem, so wie es jetzt ausgestaltet ist und so wie es jetzt mit anderen klimapolitischen Maßnahmen in Zusammenhang steht, zahlreiche und schwerwiegende Schwachstellen aufweist. Deshalb wird das Potential zur Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten der Reduktion von Treibhausgasemissionen bei weitem nicht ausgeschöpft. Dafür gibt es im Wesentlichen zwei Gründe:

Erstens wird durch die Trennung von ETS-1 und ETS-2 verhindert, dass ein einheitlicher Zertifikatsmarkt und damit ein einheitlicher Zertifikatspreis zustande kommt. Ein solch einheitlicher Preis ist aber die Voraussetzung für die vollständige Ausschöpfung der möglichen Kosteneffizienzvorteile durch die Ausdehnung des Emissionshandels auf die Sektoren Straßenverkehr und Wärme. Schätzungen zufolge werden diese Kostenvorteile aufgrund der Trennung in zwei Handelssysteme nur zu etwa 25% ausgeschöpft (Rickels et al. 2024). Gerechtfertigt wird diese Trennung durch die unterschiedlichen Reduktionskosten in den einerseits dem ETS-1, andererseits dem ETS-2 unterliegenden Bereichen – was aber genau die Ursache für die zu erwartenden hohen Kostenersparnisse bei einer Vereinheitlichung ist.

Zweitens wird die Funktionsweise des Emissionshandels durch zahlreiche zusätzliche Maßnahmen sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene beeinträchtigt – Maßnahmen, die, wenn sie parallel zum Emissionshandel erfolgen, nicht nur redundant in dem Sinn sind, dass sie keine zusätzliche Emissionsreduktion bewirken, sondern sogar zusätzliche Kosten dadurch verursachen, dass sie die kostenminimierende Allokation der Reduktionsanstrengungen verhindern (Pritzl und Söllner 2021, 438). Auf europäischer Ebene wären etwa die Subventionierung von „nachhaltigem“ Kerosin, das Verbot von Verbrenner-PKWs oder die Vorschriften zum Verbrauch von Kraftfahrzeugen und Gebäudeheizungen zu nennen. Auf nationaler Ebene stellen beispielsweise das neue Gebäudeenergiegesetz, die Subventionierung der Elektromobilität oder auch das EEG solche überflüssigen und schädlichen Maßnahmen dar. Beim EEG handelt es sich um eine extrem teure Symbolpolitik, worauf unter anderem der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2019, 10) im Jahr 2019 aufmerksam gemacht hat, wenn er fordert, „das EEG in seiner bisherigen Form abzuschaffen, weil die direkte Förderung erneuerbarer Energien im Zusammenspiel mit dem ETS zu teuer ist und keinen Beitrag zur Reduktion von Treibhausgas-Emissionen leistet.“ Zu ähnlich negativen Bewertungen des EEG im Besonderen und der deutschen Energie- und Klimapolitik im Allgemeinen gelangen auch andere wissenschaftliche Gutachten (vgl. z.B. SVR 2019; Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2016). In einem Sonderbericht kommt auch der Bundesrechnungshof (2022, 7) zu einem vernichtenden Urteil: Der Bund setze „Haushaltsmittel in Milliardenhöhe (...) für wirkungslose und ineffiziente Programme“ ein.

Aber nicht nur diese und ähnliche Maßnahmen sind überflüssig, sondern auch alle über die Gesamtmenge der europäischen Treibhausgasemissionen hinausgehenden nationalen und

sektoralen Emissionsziele, mit denen versucht wird, solche Maßnahmen zu rechtfertigen. Aus europäischer Perspektive ist es einerseits sinnlos, sektorale europäische Ziele vorzugeben, andererseits ebenso sinnlos, nationale Emissionsziele zu postulieren. A fortiori gilt dies natürlich für nationale und sektorale Ziele. Zumindest auf letztere hat Deutschland vernünftigerweise mit der Novellierung des Klimaschutzgesetzes 2024 verzichtet. Dennoch ist angesichts der weiter bestehenden nationalen Emissionsziele Frondel (2024, 368) zuzustimmen, wenn er konstatiert: „Deutschlands Klimaschutzgesetz konterkariert die Grundidee des EU-Emissionshandels.“

4. Klimapolitik: Die globale Perspektive

Ein einheitlicher, möglichst umfassender und nicht durch ordnungsrechtlich oder andere zusätzliche Maßnahmen in seiner Wirkungsweise beeinträchtigter Emissionshandel stellt zweifelsohne ein sowohl effektives als auch kosteneffizientes Instrument zur Reduktion von Treibhausgasemissionen dar. Folglich empfiehlt sich die Etablierung eines solchen europäischen Emissionshandels zur Reduktion der europäischen Treibhausgasemissionen. Das gilt allerdings nur aus europäischer Perspektive, also unter der eingangs Abschnitt 3 genannten Prämisse. Im Fall der Treibhausgasemissionen bzw. des Klimaproblems ist die europäische Perspektive aber zu eng und die erwähnte Prämisse deshalb unhaltbar.

Denn das Klimaproblem lässt sich aus ökonomischer Sicht als globalen negativen externen Effekt auffassen. Jede Emission von Treibhausgasen, unter denen CO₂ die größte Rolle spielt, erhöht die Konzentration dieser Gase in der Atmosphäre und kann so zur Destabilisierung des Klimas beitragen. Es spielt also keine Rolle, wer wo wieviel Treibhausgase emittiert; entscheidend ist allein die Gesamtmenge (und deren Zusammensetzung) der emittierten Treibhausgase. Das Klimaproblem ist also ein globales Problem und muss als solches auch global gelöst werden. Ihm angemessen ist allein die globale Perspektive. Von daher ist es nicht sinnvoll, dass sich einzelne Länder im Interesse des Klimaschutzes ambitioniertere nationale Emissionsziele setzen und unabhängig vom Verhalten der anderen Länder als Vorreiter vorangehen. Schaut man sich die Zahlen zu den weltweiten Treibhausgasemissionen an, so wird schnell klar, dass die EU oder gar Deutschland allein bei weitem nicht in der Lage sind, für eine spürbare Reduktion der Gesamtemissionen und damit für eine Stabilisierung des Weltklimas zu sorgen.

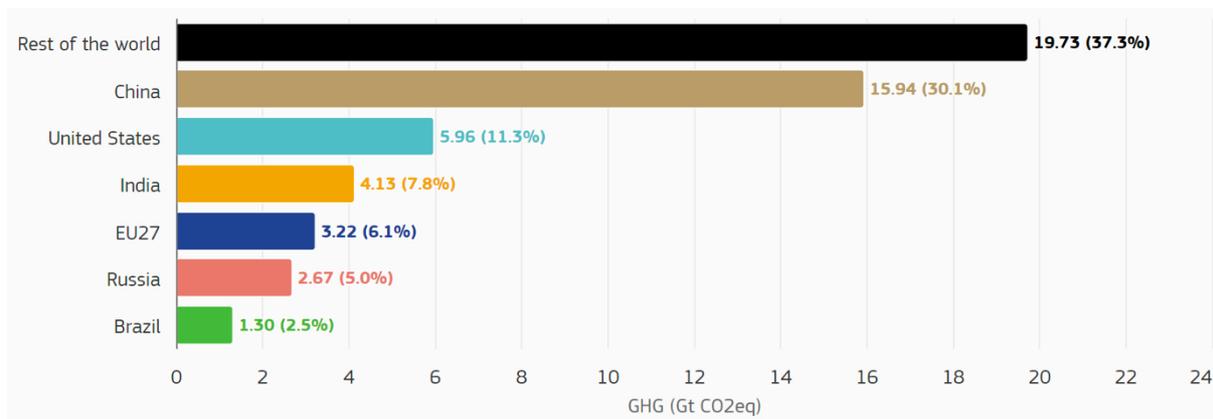


Abb.1: Treibhausgasemissionen und Anteil der sechs größten Emittenten und vom Rest der Welt in 2023 (in Gigatonnen CO₂eq und als Prozentsatz der globalen Gesamtemissionen) (JRC 2024, 7)

Im Jahr 2023 betrug der Anteil der EU an den weltweiten Treibhausgasemissionen lediglich 6,1%, wovon auf Deutschland 1,3 und auf die Rest-EU 4,8 Prozentpunkte entfielen.

„Die Vorstellung, dass ein Land beim Klimaschutz vorangeht und die anderen Länder ihm folgen werden, ignoriert die grundlegenden ökonomischen Zusammenhänge: Je klimapolitisch aktiver ein Land ist, desto geringer ist der Anreiz für andere Länder, selbst eine teure Klimapolitik zu betreiben, und desto größer ist der Anreiz, abzuwarten und klimapolitisch nichts zu tun – da ja die Trittbrettfahrerstrategie erfolgreich zu sein scheint. (...) Es ist sogar möglich, dass andere Länder von den Klimaschutzmaßnahmen eines Landes in zweifacher Weise profitieren. Das ist dann der Fall, wenn emissionsintensive Industrien aus dem klimapolitisch ambitionierteren Land in Drittländer aufgrund deren klimapolitischer Standortvorteile abwandern („carbon leakage“). Außerdem kann es sein, dass der in einem klimapolitisch aktiven Land erreichte Rückgang der Nachfrage nach fossilen Brennstoffen zu einem Sinken der Preise derselben und in der Folge zu einem Anstieg der Nachfrage in anderen Ländern führt („green paradox“)⁴ (Pritzl und Söllner 2021, 426-427).

Deshalb ist es klar, dass eine effektive und effiziente Klimapolitik eine wirksame internationale Koordination voraussetzt. Genau darauf sollten sich die Anstrengungen Deutschlands und Europas richten – auf die Etablierung einer international koordinierten Klimapolitik mit dem Ziel der schrittweisen Einführung eines weltweit einheitlichen CO₂- bzw. Treibhausgaspreises. Im Gegensatz dazu haben jegliche individuelle, nationale oder regionale Anstrengungen zur Reduktion von Treibhausgasen keinen nachhaltigen Effekt auf das Klima und dienen lediglich zur Beruhigung des eigenen Gewissens (vgl. z.B. Ockenfels und Schmidt 2019).

Was folgt daraus für die deutsche bzw. europäische Klimapolitik? Solange die notwendige internationale Koordination nicht zustande kommt, ist der Kampf gegen den Klimawandel sinnlos und stellt eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen dar. Deutschland und die EU sollten deshalb keine Anstrengungen zur Emissionsminderung unternehmen, sondern sich stattdessen auf Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel fokussieren sowie daneben die Entwicklung neuer Technologien vorantreiben, die sowohl emissionsarm bzw. -frei als auch kostengünstig und verlässlich sind. Konkret bedeutet dies für Deutschland die Aufhebung von insbesondere Klimaschutzgesetz, EEG und Gebäudeenergiegesetz und für die EU den Ausstieg aus unter anderem dem Green Deal, dem „Fit-for-55“-Programm und natürlich auch aus dem europäischen Emissionshandel. Denn dass letzterer ein zur Emissionsreduktion gut geeignetes Instrument darstellt, bedeutet nicht, dass man ihn zu diesem Zweck auch dann einsetzen sollte, wenn die Emissionsreduktion als solche sinnlos ist. Unter den gegebenen Bedingungen vermag er zwar dafür zu sorgen, dass die Kosten für die Reduktion der europäischen Treibhausgasemissionen reduziert bzw. idealiter sogar minimiert werden. Aber eben diese Reduktion ist klimapolitisch weitestgehend wirkungslos und deshalb nichts anderes als eine extrem teure Symbolpolitik.

5. Gesamtwirtschaftliche Implikationen

Bisher wurde der vorliegende Gesetzentwurf ausschließlich aus der klimapolitischen Perspektive betrachtet. Dementsprechend standen die Effektivität und die Kosteneffizienz der betreffenden Maßnahmen im Fokus. Bei letzterer ging es ausschließlich um die Kosten der Reduktion von Treibhausgasemissionen. Neben diesen Reduktionskosten, welche aus volkswirtschaftlicher Sicht entscheidend für die Beurteilung der Kosteneffizienz klimapolitischer Maßnahmen sind, existieren jedoch noch weitere Kosten, die von erheblicher wirtschaftspolitischer Relevanz sein können und deshalb nicht vernachlässigt werden dürfen.

Zum einen wären hier die Bürokratiekosten zu nennen, also die Kosten für den Vollzug der betreffenden Normen auf Seiten der Verwaltung und die Kosten für deren Erfüllung auf Seiten der Normadressaten. Obwohl auch erstere nicht vernachlässigt werden dürfen, fallen doch letztere wesentlich stärker ins Gewicht. Denn der vorliegende Gesetzentwurf sieht eine Vielzahl von Berichts-, Dokumentations- und Überwachungspflichten für Unternehmen vor, die nur mit einem hohen Kostenaufwand zu erfüllen sein werden. So wird der gesamte Erfüllungsaufwand des reformierten TEHG für die Wirtschaft von der Bundesregierung auf stattliche € 110,5 Millionen geschätzt (Deutscher Bundestag 2024, 59-70). Die durch die Novellierung des TEHG angeblich mögliche Verminderung des Erfüllungsaufwands um € 4,0 Millionen (im Vergleich mit dem Erfüllungsaufwand für das alte BEHG), von der die Bundesregierung spricht (Deutscher Bundestag 2024, 70), erweist sich als trügerisch. So stellt der Normenkontrollrat fest, dass sich die angebliche Entlastung lediglich durch die Korrektur überhöhter Fallzahlen ergibt. „Insofern entsteht keine tatsächliche Entlastung, die unmittelbar aus dem Regelungsvorhaben resultiert. Tatsächlich führt die Novelle zu einer Belastung für die betroffenen Unternehmen, indem der Berichtsaufwand höher ist als nach aktueller Rechtslage“ (Deutscher Bundestag 2024, 113). Alles andere wäre auch eine große Überraschung gewesen. Im Übrigen ist es auch keineswegs ausgeschlossen, vielmehr nicht unwahrscheinlich, dass der tatsächliche Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft noch über den Kostenschätzungen der Bundesregierung liegt.

Zum anderen dürfen keinesfalls die Kosten für den Erwerb der Emissionszertifikate vergessen werden, die um Größenordnungen höher als die Bürokratiekosten sind. Diese Kosten sind aus volkswirtschaftlicher Sicht zwar keine Kosten, da mit ihnen kein Ressourcenverzehr einhergeht, doch aus einzelwirtschaftlicher Sicht stellen sie sehr wohl einen Kostenfaktor dar – und zwar einen sehr beträchtlichen. So nahm der deutsche Staat 2024 aus der Versteigerung von ETS-1-Zertifikaten bei einem durchschnittlichem Zertifikatspreis von € 65 ca. € 5,5 Milliarden ein; der Zertifikatsverkauf aus dem nationalen Brennstoffemissionshandel brachte bei einem Festpreis von € 45 ca. € 13 Milliarden ein (DEHST 2025).

Die Preise für Zertifikate (und damit zunächst auch die sich daraus ergebenden Einnahmen für den Staat) werden in Zukunft weiter steigen. Im Fall des ETS-1 ist dies durch die Verknappung des Angebots um 4,3% pro Jahr (ab 2028 sogar um 4,4% pro Jahr) so gut wie sicher. Schon stattgefunden hat der Preisanstieg der Zertifikate gemäß BEHG: Ihr Preis stieg am 1. Januar 2025 auf € 55. Auch im nächsten Jahr kann es allenfalls zu einem Preisanstieg, keinesfalls zu einer Preissenkung, kommen: 2026 ist nämlich in der dann beginnenden Auktionsphase der Preis in der Spanne zwischen € 55 und € 65 festgelegt. Wie sich die Preise im ETS-2 ab 2027 entwickeln werden, ist noch nicht absehbar. Langfristig ist auf jeden Fall mit einem starken Anstieg zu rechnen, da die Zertifikatsmenge ab 2028 jedes Jahr um 5,38% sinken soll. Immerhin soll dieser Anstieg von einem Niveau erfolgen, das kaum höher als das aktuelle Preisniveau im deutschen Brennstoffemissionshandel ist. Denn die EU-Kommission scheint für die ersten Jahre des ETS-2 einen Zertifikatspreis von € 56 (in Preisen von 2027) anzustreben. Darauf deuten verschiedene Maßnahmen hin, die bei einem Überschreiten dieses Preises ergriffen werden sollen (Fronde 2024, 366-367). Mit diesen Maßnahmen würde das Angebot an Zertifikaten gegebenenfalls ausgeweitet werden. Davon würde zwar eine preisdämpfende Wirkung ausgehen, aber ein Anstieg über die genannten € 56 könnte damit nicht sicher verhindert werden.

Wie wirken sich die Preise der Emissionszertifikate auf die Preise anderer Güter aus? Was das BEHG und das künftige ETS-2 betrifft, so entspricht ein Zertifikatspreis von € 55 beispielsweise einem Preiszuschlag von 17,4 Cent pro Liter Diesel bzw. Heizöl oder von 1,3 Cent pro Kilowattstunde Erdgas (jeweils einschließlich Mehrwertsteuer; vorausgesetzt ist die

vollständige Überwälzung der Zertifikatskosten auf den Endverbraucher). Höhere Zertifikatspreise führen natürlich zu entsprechend höheren Preisaufschlägen. Wie sich die Kosten der ETS-1-Zertifikate auf die Preise der von den Unternehmen, die dem ETS-1 unterliegen, hergestellten Güter auswirken, lässt sich nicht genau sagen. Sicher ist aber, dass sie aufgrund der durch den verpflichtenden Erwerb von ETS-1-Zertifikaten steigenden Produktionskosten ebenfalls steigen werden. Dies gilt nicht nur für die von diesen Unternehmen angebotenen Güter, sondern für praktisch alle Güter. Denn auch die Kosten der Produktion der von anderen Unternehmen angebotenen Güter werden steigen – zum einen aufgrund der Verteuerung fossiler Brennstoffe durch BEHG bzw. ETS-2, zum anderen durch die Verteuerung von anderen Vorleistungen durch das ETS-1.

Daraus folgt eine weitere Abnahme der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher und europäischer Unternehmen. Diese werden noch mehr als bisher, insofern sie im Wettbewerb mit außereuropäischen Konkurrenten stehen, unter den durch die strenge europäische Klimapolitik verursachten Kostennachteilen zu leiden haben. Der Einsatz des bisher genutzten Instruments, um diese Kostennachteile zu vermindern, nämlich die kostenlose Ausgabe von ETS-1-Zertifikaten an Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, wird schon seit einiger Zeit zurückgefahren und soll 2035 im Zuge der schrittweisen Einführung des Kohlenstoffgrenzausgleichsmechanismus (CBAM) ganz auslaufen. Der CBAM, der auch als Ersatz für diese kostenlose Zuteilung gedacht ist, stellt allerdings nur einen unzureichenden Ersatz dar. Denn dieses System ist asymmetrisch, da zwar Importe belastet, aber Exporte nicht entlastet werden. Deshalb werden für den Weltmarkt produzierende Unternehmen weiterhin durch die Kosten der europäischen Klimapolitik belastet; deren Abwanderung kann durch das Grenzausgleichssystem nicht verhindert werden. Auf die weiteren Nachteile des CBAM, insbesondere was die hohen Kontroll- und Vollzugskosten und die äußerst zweifelhafte Vereinbarkeit mit den Regeln der Welthandelsorganisation angeht, kann an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden (vgl. dazu ausführlich Söllner 2023).

Immerhin sorgt die Etablierung des ETS-2 in den von diesem betroffenen Sektoren (weitgehend) für innereuropäische Wettbewerbsneutralität, wie sie schon bisher in den vom ETS-1 erfassten Sektoren bestand, da nicht länger nur deutsche Unternehmen vom Brennstoffemissionshandel betroffen sind.

Haushalte werden natürlich ebenfalls durch die weiter verschärfte Klimapolitik immer stärker belastet: einerseits unmittelbar durch die im Rahmen des Brennstoffemissionshandels immer weiter steigenden Preise fossiler Brennstoffe, andererseits mittelbar durch die steigenden Preise auch aller anderen Güter. Dadurch sinkt die reale Kaufkraft der Haushalte und sie erleiden Wohlstandsverluste. Dies stellt nicht nur ein wachstums-, sondern auch ein verteilungspolitisches Problem dar, werden doch ärmere Haushalte von den genannten Preissteigerungen relativ stärker als reichere Haushalte belastet (vgl. z.B. Kaestner et al. 2024, 191). Um hier für einen Ausgleich zu sorgen, wurde auf europäischer Ebene zwar mit der Verordnung (EU) 2023/955 ein „Klima-Sozialfonds“ etabliert, mit dem entsprechende Maßnahmen der Mitgliedstaaten finanziert werden sollen. Angesichts der Begehrlichkeiten der Politik erscheint es jedoch höchst fraglich, ob diese Mittel auch nur zum Teil direkt bei den betroffenen Bürgern selbst ankommen werden. Schließlich blieb es auch beim von der Ampel-Koalition versprochenen „Klimageld“ nur bei vollmundigen Ankündigungen (SPD et al. 2021, 49).

Die zusätzlichen Belastungen durch eine weitere Verschärfung der europäischen und deutschen Klimapolitik kommen in der aktuellen Wirtschaftslage zur Unzeit. Sie sind Gift für die Konjunktur, die ohnehin schon unter einer exzessiven Abgabenbelastung, einer überbordenden Bürokratie, einer verfallenden Infrastruktur und einer nicht nur zu teuren, sondern zu allem

Übermaß auch unzuverlässigen Energieversorgung leidet. Mit den Maßnahmen des vorliegenden Gesetzentwurfs wird es keine Rückkehr auf den Pfad des wirtschaftlichen Wachstums geben, sondern die Deindustrialisierung und der wirtschaftliche Niedergang werden sich weiter beschleunigen.

Wenn die Bundesregierung angesichts dessen davon spricht, mit ihrem Gesetzentwurf „die Bedingungen für die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft langfristig [zu verbessern]“, „nachhaltiges Wirtschaftswachstum [zu fördern]“ und den „Zugang zu verlässlicher, nachhaltiger und moderner Energie [zu sichern]“, so grenzt das an Realsatire (Deutscher Bundestag 2024, 58).

6. Zusammenfassung

Insgesamt wird man den vorliegenden Gesetzentwurf sehr kritisch beurteilen müssen. Zwar bewirken die vorgesehenen Maßnahmen einerseits den verstärkten Einsatz eines zur effektiven und kosteneffizienten Emissionsreduktion grundsätzlich gut geeigneten Instruments, nämlich des Emissionsrechtehandels, und damit eine Ersparnis von Reduktionskosten, andererseits die Herstellung von (weitgehender) innereuropäischer Wettbewerbsneutralität bei den vom Brennstoffemissionshandel betroffenen Wirtschaftssektoren. Aber das vermag nichts daran zu ändern, dass der grundsätzliche Ansatz der deutschen und europäischen Klimapolitik ein verfehlter ist. Mit ihren nationalen bzw. regionalen Reduktionszielen und Reduktionsanstrengungen kann das globale Problem des anthropogenen Klimawandels nicht gelöst werden. Die Reduktionsanstrengungen von Deutschland und der EU sind extrem teuer (zum Großteil unnötigerweise teuer) und haben angesichts des geringen Anteils von Deutschland bzw. der EU an den weltweiten Treibhausgasemissionen keinen spürbaren Einfluss auf das Weltklima. Sie stellen deshalb letztlich nichts als eine Verschwendung volkswirtschaftlicher Ressourcen dar. Dass diese Maßnahmen sich zu allem Übermaß auch noch verheerend auf die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und den Wohlstand der deutschen Bürger auswirken, macht die Sache nur noch schlimmer und ist ein weiterer zwingender Grund für einen radikalen Kurswechsel in der Klima- und Energiepolitik.

Literatur

Bundesrechnungshof. 2022. *Bericht nach § 99 BHO zur Steuerung des Klimaschutzes in Deutschland*. Bonn.

DEHST (Deutsche Emissionshandelsstelle). 2025. *Einnahmen aus dem Emissionshandel erneut auf Rekordniveau*. Pressemitteilung. 7. Januar. <https://www.dehst.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025-001-jahresabschluss-2024-euets-nehs.html>.

Deutscher Bundestag. 2024. *Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)*. Drucksache 20/13585. 4. November. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/135/2013585.pdf>.

Frondel, Manuel. 2024. Statt Heizungsverbot: Vertrauen in den Emissionshandel und viel mehr Zeit für die Wärmewende! *List Forum* 50(4), 355-380.

- JRC (Joint Research Centre). 2024. *GHG Emissions of All World Countries 2024*. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Kaestner, Kathrin et al. 2024. Der CO₂-Preis in Deutschland: Verteilungswirkungen und Möglichkeiten der Rückverteilung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(3-4), 183-207.
- Ockenfels, Axel und Christoph M. Schmidt. 2019. Die Mutter aller Kooperationsprobleme. *Zeitschrift für Wirtschaftspolitik* 68(2), 122-130.
- Pritzl, Rupert und Fritz Söllner. 2021. Rationale Klimapolitik – ökonomische Anforderungen und politische Hindernisse. *List Forum* 46(4), 423-449.
- Rickels, Wilfried et al. 2024. Mögliche Effizienzgewinne durch die Einführung eines länderübergreifenden Emissionshandels für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor in der Europäischen Union. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 25(1), 70-80.
- Söllner, Fritz. 2023. Die Pläne der EU-Kommission für einen CO₂-Grenzausgleich. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 24(2), 247-263.
- SPD et al. 2021. *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP*. https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf.
- SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung). 2019. *Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik: Sondergutachten*. Berlin.
- Weimann, Joachim. 2019. Der Ausstieg aus der Kohle: alternativlos oder verantwortungslos? *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 20(1), 14-22.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2016. *Die essentielle Rolle des CO₂-Preises für eine effektive Klimapolitik*. Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. 2019. *Energiepreise und effiziente Klimapolitik*. Berlin.