



Abschließende Mitteilung

an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz

über die Prüfung

Ausgestaltung des Emissionshandels

Teil I: Nationaler Emissionshandel

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Absatz 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: III 1 - 2020 - 0119/I

Bonn, den 22. April 2022

Die Mitteilung des Bundesrechnungshofes ist urheberrechtlich geschützt.

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	5
1	Prüfungsgegenstand und Prüfungsanlass	8
2	Klimaschutzpolitische Einordnung des nEHS	12
2.1	EU-Klimaschutz und EU-Klimaschutzverordnung	12
2.2	nEHS – ein Instrument der Mengensteuerung	13
2.3	CO ₂ -Bepreisung weltweit	14
3	Nationales Emissionshandelssystem	15
3.1	Entstehung des nEHS	15
3.2	Kernelemente des nEHS und Minderungserwartungen	17
3.2.1	Akteure	17
3.2.2	Erfasste Brennstoffemissionen	18
3.2.3	Mengensteuerung	18
3.2.4	Fünfstufige Festpreisphase	21
3.2.5	Evaluierung	23
3.2.6	Minderungserwartung	24
3.3	Würdigungen und Empfehlungen	27
3.4	Stellungnahmen des BMWK und des BMF	31
3.5	Abschließende Bewertung	32
4	Flexible Mechanismen nach der EU-Klimaschutzverordnung	33
4.1	Formen und Anwendung	34
4.2	Würdigungen und Empfehlungen	37
4.3	Stellungnahme des BMWK	39
4.4	Abschließende Bewertung	39
5	Ausgleichsregelungen	40
5.1	Kompensationen zur Vermeidung von Carbon Leakage	42

5.2	Würdigungen und Empfehlungen	48
5.3	Stellungnahme des BMWK	50
5.4	Abschließende Bewertung	50
6	Fazit	51

Abkürzungsverzeichnis

A

AEA *Emissionsberechtigungen nach der EU-ESR (engl. Annual Emission Allowances)*

B

BECV *BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung*

BEHG *Brennstoffemissionshandelsgesetz*

BEHV *Brennstoffemissionshandelsverordnung*

BMF *Bundesministerium der Finanzen*

BMU *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit; nunmehr BMUV*

BMUV *Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz*

BMVD *Bundesministerium für Digitales und Verkehr*

BMVI *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur*

BMWi *Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*

BMWK *Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz*

C

CO₂e *CO₂-Äquivalente*

D

DEHSt *Deutsche Emissionshandelsstelle*

E

EEA *Europäische Umweltagentur*

EEG-Umlage *Erneuerbare-Energien-Gesetz-Umlage*

EEX *European Energy Exchange AG*

EKF *Energie- und Klimafonds*

EU *Europäische Union*

EU-ESR *EU-Klimaschutzverordnung (engl. EU Effort Sharing Regulation)*

EU-ETS *Europäisches Emissionshandelssystem*

I

ICAP *International Carbon Partnership*

K

KSG *Bundes-Klimaschutzgesetz*

L

LULUCF *Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft*

M

MMR *Monitoring Mechanism Regulation*

Mt *Millionen Tonnen*

N

NECP *Nationaler Energie- und Klimaplan*

nEHS *Nationales Emissionshandelssystem*

O

OECD *Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung*

U

UBA *Umweltbundesamt*

USD *US-Dollar*

0 Zusammenfassung

Die Bundesregierung misst dem Emissionshandel eine zentrale Rolle bei der Erreichung ihrer Klimaziele bei. Der Emissionshandel bepreist die Emission von Treibhausgasen, indem er den Ausstoß von einer bestimmten Emissionsmenge an die Abgabe eines zu erwerbenden Zertifikats bindet. Die verfügbaren Zertifikate werden in der Regel jährlich reduziert. In Deutschland gibt es derzeit zwei Emissionshandelssysteme, die gemeinsam etwa 84 % der Treibhausgasemissionen in Deutschland abdecken. Etwa 44 % entfallen auf das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS). Es betrifft die Emissionen aus den Sektoren Energie, Industrie und innereuropäischer Luftverkehr. Etwa 40 % der deutschen Emissionen deckt seit Januar 2021 ein nationales Emissionshandelssystem (nEHS) auf Grundlage des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) ab. Es regelt die Emissionen aus der Verbrennung fossiler Heiz- und Kraftstoffe, die im Wesentlichen aus den Sektoren Gebäude und Verkehr (außer Luftverkehr) stammen.

Für den Zeitraum 2021 bis 2025 rechnet die Bundesregierung mit 88 Mrd. Euro Einnahmen aus beiden Systemen, davon 56 Mrd. Euro Einnahmen aus dem nEHS. Es ist das erklärte Ziel der Bundesregierung, in der Europäischen Union (EU) auf einen einheitlichen Emissionshandel als CO₂-Bepreisungssystem hinzuwirken.

Die Prüfungsfeststellungen des Bundesrechnungshofes zum nEHS und seine Empfehlungen beziehen sich auf die von ihm bis einschließlich Juni 2021 erhobenen Sachverhalte. Sie richten sich in erster Linie an das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), welches innerhalb der Bundesregierung federführend für den Klimaschutz sowie die Ausgestaltung und Umsetzung des nEHS zuständig ist. Der Bundesrechnungshof weist auf bestehende Schwächen des nEHS hin und empfiehlt, diese abzustellen und das nEHS weiterzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung bei allen Klimaschutzmaßnahmen und somit auch bei einer Fortentwicklung des nEHS die Versorgungssicherheit mit Energie und die Bezahlbarkeit berücksichtigen muss. Gegebenenfalls hat sie beispielsweise flankierende Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen, um soziale Härten zu vermeiden. Ein solches Vorgehen ist entscheidend für die Akzeptanz und damit den Erfolg ihrer Klimaschutzpolitik. Dies gilt insbesondere bei ohnehin schon hohen Energiepreisen wie derzeit infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Umso wichtiger wäre es, die Weiterentwicklung des nEHS im Zuge einer umfassenden Energiepreisreform zu gestalten, wie sie der Bundesrechnungshof schon mehrfach gefordert hat.

0.1 Die Bundesregierung will mit dem nEHS – zusammen mit anderen Maßnahmen – die Einhaltung der Emissionsminderungsziele Deutschlands nach der EU-Klimaschutzverordnung (EU-ESR) sicherstellen. Das nEHS soll einen wesentlichen Beitrag zur Emissionsminderung in den Sektoren Gebäude und Verkehr leisten. Nach der im BEHG

vorgesehenen Mengenbegrenzung soll es bis zum Jahr 2030 etwa 86 Millionen Tonnen (Mt) CO₂ gegenüber dem Jahr 2021 einsparen.

Das BEHG sieht eine Einführungsphase von fünf bis sechs Jahren für das nEHS vor. Bis zum Jahr 2025 gilt ein Festpreissystem mit jährlich steigenden Preisen. Die Preise sollen von 25 Euro pro Zertifikat im Jahr 2021 auf 55 Euro im Jahr 2025 steigen. Im Jahr 2026 können die Zertifikate innerhalb eines Preiskorridors von 55 bis 65 Euro versteigert werden. Während dieser Zeit gibt es keine effektive Mengenbegrenzung der Zertifikate.

Indem die Bundesregierung bis zum Jahr 2026 auf eine verbindliche Mengenbegrenzung und freie Preisbildung verzichtet, setzt sie diejenigen Elemente eines Emissionshandelssystems aus, die am stärksten zu Emissionsminderungen beitragen können. Die Bundesregierung will so Planungssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen schaffen.

Der Bundesrechnungshof kann nicht erkennen, dass die Bundesregierung mit dem nEHS in seiner aktuellen Ausgestaltung die angestrebten Emissionsminderungen erzielen kann. CO₂-Emittenten müssen im laufenden Jahrzehnt in den Sektoren Gebäude und Verkehr deutlich über 100 Euro ausgeben, um den Ausstoß von einer Tonne CO₂e (CO₂-Äquivalente) zu vermeiden. Diese Vermeidungskosten sind damit deutlich höher als der im nEHS vorgesehene Preispfad zwischen 25 und 65 Euro. Damit gibt es in den nächsten Jahren keinen ausreichenden ökonomischen Anreiz infolge des nEHS, wesentliche Emissionsmengen zu vermeiden. Ab dem Jahr 2027 müsste der sich dann frei bildende Zertifikatspreis enorm ansteigen, um das Minderungsziel von 86 Mt CO₂ bis zum Jahr 2030 noch zu erreichen. Damit wäre die vom BMWK beabsichtigte Planungssicherheit mittelfristig nicht sichergestellt.

Mit der aktuellen Ausgestaltung des nEHS hat die Bundesregierung notwendige Entscheidungen zur Preishöhe und Preisbildung in die Zukunft verschoben, die sie bereits heute treffen könnte. Das BMWK sollte für das Jahr 2023 die Anpassung des Preispfads im nEHS und insbesondere eine frühere Einführung eines Preiskorridors unter Berücksichtigung der aktuellen Energiepreiskrise prüfen. Es sollte hierfür Rückerstattungsmodelle entwickeln, mit denen die vom nEHS belasteten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unter Berücksichtigung der Energiepreisentwicklung entlastet werden können. Zudem sollte das BMWK zeitnah einen Vorschlag für die Preisbildung im nEHS nach dem Jahr 2026 machen, um die erwünschte mittelfristige Planungssicherheit zu sichern. Die Weiterentwicklung des nEHS sollte mit der schon mehrfach vom Bundesrechnungshof geforderten Energiepreisreform einhergehen.

Darüber hinaus sollte die Bundesregierung in den Verhandlungen auf europäischer Ebene darauf hinwirken, dass die Ausgestaltung eines europäischen Emissionshandelssystems in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr als Übergangslösung wirksame Anreize für Emissionsminderungen setzt. Der Bundesrechnungshof begrüßt das Ziel der Bundesregierung, in der EU auf ein einheitliches sektor- und länderübergreifendes CO₂-Bepreisungssystem hinzuwirken. Insofern können die Regelungen zum

nEHS als Zwischenschritt hin zu einem einheitlichen EU-weiten CO₂-Preis betrachtet werden (Tz. 3).

- 0.2 Werden für die Zeit der Festpreisphase mehr Emissionszertifikate ausgegeben als vom BEHG festgelegt, können die zusätzlichen Emissionsmengen über den Einsatz von flexiblen Mechanismen ausgeglichen werden. Hierzu gehört der Zukauf von Emissionsberechtigungen anderer EU-Mitgliedstaaten im Regelbereich der EU-Klimaschutzverordnung. Möglich ist auch die Verrechnung mit Minderungen durch Emissionsenkungen, die Deutschland im Bereich der Landnutzung erzielt.

Der Bundesrechnungshof hält es für fraglich, mit Hilfe dieser Mechanismen größere Überschreitungen der Emissionsmenge ausgleichen zu können. Die entsprechenden Spielräume dafür sind nach heutigem Stand sehr gering.

Das BMWK sollte zeitnah eine Strategie entwickeln, wie es konkret mit einer Überschreitung von Emissionsmengen umzugehen gedenkt, welche Rolle dabei die flexiblen Mechanismen spielen sollen und von welchen Belastungen für den Bundeshaushalt es im Falle eines Rückgriffs auf diese Mechanismen ausgeht (Tz. 4).

- 0.3 Das BEHG sieht Ausgleichsmaßnahmen für Unternehmen vor, die von der CO₂-Bepreisung betroffen sind. Damit will es die Verlagerung von Wertschöpfung und damit Emissionen vermeiden (Carbon Leakage) und die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit erhalten.

Für den Bundesrechnungshof steht außer Frage, dass Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage notwendig sein können. Allerdings müssen sich die entsprechenden Kompensationen zielgenau an Unternehmen richten, die tatsächlich von Carbon Leakage betroffen sind. Ansonsten laufen die Ausgleichsmaßnahmen Gefahr, Unternehmen zu überkompensieren, den Minderungsanreiz des nEHS zu schmälern und Wettbewerbsnachteile für andere Unternehmen zu erzeugen.

Die von der Bundesregierung beschlossene BEHG-Carbon-Leakage-Verordnung (BECV) orientiert sich an den Regelungen zur Vermeidung von Carbon Leakage im EU-ETS. Sie berücksichtigt Emissionskosten, die im nEHS gar nicht anfallen. Andere Faktoren zur Ermittlung internationaler Wettbewerbsbeeinträchtigungen – wie die innereuropäische Wettbewerbssituation oder die Senkung der (künftig vollständig haushaltsfinanzierten) Erneuerbare-Energien-Gesetz-Umlage (EEG-Umlage) – berücksichtigt sie nicht. Der Bundesrechnungshof hält diese Vorgehensweise für nicht sachgerecht. Sie läuft der Intention des BEHG entgegen, Anreize zur Minderung von Emissionen zu schaffen.

Das BMWK sollte die BECV überprüfen und zeitnah überarbeiten. Die in der BECV vorgesehene Kompensation sollte zielgenau sein und ausschließlich die Faktoren berücksichtigen, die für ein Carbon Leakage-Risiko maßgeblich sind (Tz. 5).

1 Prüfungsgegenstand und Prüfungsanlass

Die Bundesregierung will mit ordnungs- und förderpolitischen sowie preis- und mengenbasierten Instrumenten wie Emissionshandelssystemen ihre Klimaschutzziele erreichen. In Emissionshandelssystemen entscheiden die Marktteilnehmer, wann und an welcher Stelle sie Emissionen mindern. Wer die Atmosphäre mit Treibhausgasen belastet, benötigt dazu entsprechende Emissionsberechtigungen. Diese sind grundsätzlich kostenpflichtig und können unter den Marktteilnehmern gehandelt werden. Mit zunehmender Verknappung der Berechtigungen steigt bei sonst gleichen Bedingungen der Marktpreis und damit der Anreiz, Emissionen zu vermeiden. Durch die Bepreisung von Treibhausgasemissionen versuchen Staaten und andere Gebietskörperschaften zu erreichen, dass nicht die Gemeinschaft, sondern der Verursacher die Kosten von Klimaschäden trägt (Internalisierung externer Kosten).¹

Auf Ebene der EU sind derzeit zwei Emissionshandels- bzw. Mengensysteme zur Reduktion von Treibhausgasen in Kraft. Sie erfassen nahezu alle Treibhausgase in der EU:

1. Das **EU-ETS** regelt die Minderung der Treibhausgasemissionen in den Sektoren Energie, energieintensive Industrie und innereuropäischer Luftverkehr. Alle in diesen Sektoren tätigen Anlagenbetreiber und Unternehmen sind zur Teilnahme am EU-ETS verpflichtet.² Damit deckt es gegenwärtig nahezu 36 % der Emissionen in der EU und etwa 44 % der Emissionen in Deutschland ab (Abbildung 1).
2. Die Treibhausgase außerhalb des EU-ETS fallen unter die **EU-Klimaschutzverordnung**.³ Sie bezieht sich auf die Emissionen in den Sektoren Gebäude und Verkehr, Landwirtschaft, Abfall sowie auf kleinere Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS. Damit deckt die EU-Klimaschutzverordnung gegenwärtig nahezu 64 % der Emissionen in der EU und etwa 56 % der Emissionen in Deutschland ab (Abbildung 2).⁴

Mit dem Klimaschutzprogramm 2030 will die Bundesregierung ihre nationalen Klimaschutzziele und die Vorgaben der **EU-Klimaschutzverordnung** für Deutschland für das Jahr 2030 erreichen. Wichtigste sektorübergreifende Maßnahme ist das **nEHS**. Dieses deckt seit dem 1. Januar 2021 mit etwa 70 % den **größten Teil der Emissionen im Regelungsbereich der EU-**

¹ Im Folgenden CO₂-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor. Discussion Papers 1818. DIW Berlin. 2019; Optionen für eine CO₂-Preisreform. MCC-PIK-Expertise. Edenhofer et al. 2019. S. 23.

² Ab einer Feuerungswärmeleistung von über 20 Megawatt (ausgenommen Anlagen für die Verbrennung von gefährlichen Abfällen oder Siedlungsabfällen). Teilnehmerstaaten können kleine Anlagen mit weniger als 25 000 Tonnen CO₂e vom EU-ETS ausnehmen, wenn alternative und gleichwertige Maßnahmen vorhanden sind. Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 i. V. m. Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018.

³ Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 i. V. m. Richtlinie (EU) 2018/410 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. März 2018. Gesamt-minderungsziel bis zum Jahr 2030: 43 % gegenüber dem Jahr 2005.

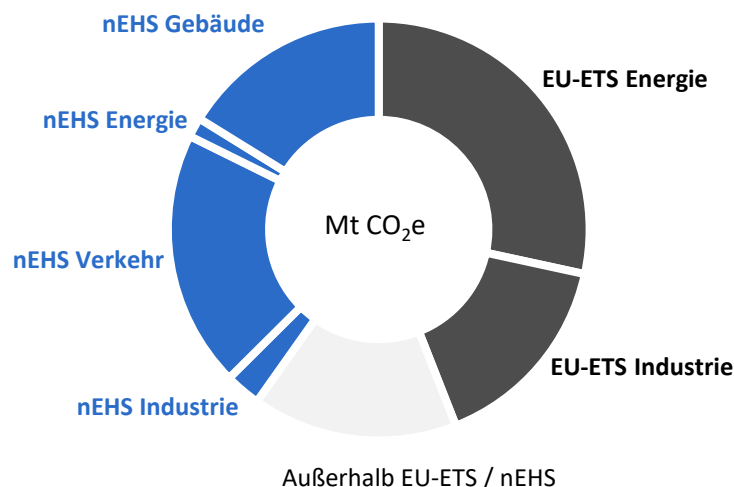
⁴ Die jährlichen Anteile der durch den EU-ETS und durch die EU-Klimaschutzverordnung erfassten Emissionen an den Gesamtemissionen der EU schwankten in den vergangenen Jahren jeweils um etwa 2 bis 3 %. Die verbleibenden Emissionen, die nicht vom EU-ETS und der EU-Klimaschutzverordnung abgedeckt werden, betreffen die internationale Luftfahrt (Nicht-ETS, Flüge zwischen EU und nicht-EU-Zielen). Ihr Anteil an den Gesamtemissionen schwankt jährlich zwischen etwa 2 bis 4 %.

Klimaschutzverordnung in Deutschland ab (siehe Tz. 3.2.3). Damit fallen derzeit etwa 40 % der **gesamten** Treibhausgasemissionen in Deutschland unter das nEHS (Abbildung 1). Das nEHS bezieht alle CO₂-Emissionen ein, die aus in Verkehr gebrachten fossilen Brenn- und Kraftstoffen entstehen können und nicht vom EU-ETS erfasst sind. Zu diesen Brenn- und Kraftstoffen zählen vor allem Benzin, Diesel, Heizöl, Flüssiggas, Erdgas und Kohle. Das nEHS betrifft insbesondere die Sektoren Gebäude und Verkehr, aber auch kleinere Energie- und Industrieanlagen (Abbildung 1).

Abbildung 1

Emissionsanteile der Sektoren am nEHS und EU-ETS

40 % im nEHS, 44 % im EU-ETS (an den Gesamtemissionen Deutschlands, 2020)



Grafik: Bundesrechnungshof.

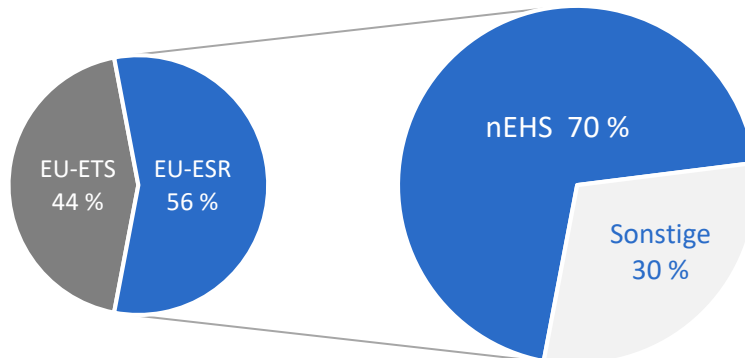
Erläuterungen: Ohne Luftverkehr (im EU-ETS etwa 1 %) und Landwirtschaft (im nEHS bei etwa unter 2 %). Die Größenverhältnisse entsprechen den Emissionsanteilen der Sektoren in den beiden Emissionshandelssystemen im Jahr 2020. Da das nEHS erst seit dem Jahr 2021 in Kraft ist, wurde der von der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) ermittelte Anteil des nEHS an den Gesamtemissionen außerhalb des EU-ETS (für die Jahre 2021 und 2022 etwa 70 %) auf das Jahr 2020 angewandt. Die Aufteilung innerhalb des nEHS orientiert sich an den im Projektionsbericht 2021 (Tabelle 129) dargestellten Anteilen.

Somit gelten in Deutschland derzeit **drei Mengensysteme** zur Reduzierung von Treibhausgasemissionen, zwei EU-regulierte und ein nationales (Abbildung 2). Diese sind allerdings sehr unterschiedlich ausgestaltet und betreffen unterschiedliche Emittenten. Erklärtes Ziel der Bundesregierung ist es, in der EU auf ein einheitliches sektor- und länderübergreifendes CO₂-Bepreisungssystem hinzuwirken. Insofern können die Regelungen zum nEHS aus Sicht des Bundesrechnungshofes als Zwischenschritt hin zu einem einheitlichen EU-weiten CO₂-Preis betrachtet werden.

Abbildung 2

Drei Mengensysteme im deutschen Klimaschutz

EU-ETS, EU-ESR und nEHS. Das nEHS deckt rund 70 % des Regelungsbereichs des EU-ESR ab. Das EU-ETS bleibt hiervon unberührt.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Erläuterungen: Exemplarisch anhand der Treibhausgasemissionen im Jahr 2020. Auf den Bereich der EU-Klimaschutzverordnung (EU-ESR) entfielen im Jahr 2020 407 Mt CO₂e. Siehe auch Erläuterungen zu Abbildung 1.

Der Emissionshandel ist in erster Linie ein klimapolitisches Instrument. Er kann jedoch auch zu erheblichen staatlichen Einnahmen führen. Im Bundeshaushalt werden diese Erlöse im Energie- und Klimafonds (EKF), künftig Klima- und Transformationsfonds, vereinnahmt. Sowohl im EU-ETS als auch im nEHS hat der Staat zunächst das Versteigerungs- bzw. Verkaufsmonopol für die Emissionsberechtigungen, bevor diese weiter gehandelt werden können. Seit Bestehen des EU-ETS hat Deutschland aus der Veräußerung (zunächst Verkauf, dann Versteigerung) von Emissionsberechtigungen 16,2 Mrd. Euro eingenommen.⁵ Für die Jahre 2021 bis 2025 erwartet die Bundesregierung weitere 32 Mrd. Euro Einnahmen.⁶ Im nEHS rechnet die Bundesregierung für die Jahre 2021 bis 2025 mit knapp 56 Mrd. Euro Einnahmen.⁷ Aus beiden Systemen erwartet die Bundesregierung in den Jahren 2021 bis 2025 somit 88 Mrd. Euro Einnahmen. Laut Klimaschutzprogramm 2030 will die Bundesregierung mit dem nEHS keine zusätzlichen Einnahmen für andere Zwecke erzielen, sondern sie in Klimaschutzfördermaßnahmen reinvestieren oder an die Bürgerinnen und Bürger in Form einer Entlastung zurückgeben.

Wie stark der Emissionshandel in der Praxis Anreize zur Emissionsminderung setzen kann, hängt wesentlich von seiner konkreten Ausgestaltung, seinem Zusammenwirken mit anderen Klimaschutzmaßnahmen und externen Faktoren ab (Höhe und Struktur der Energiepreise, klimarelevante Abgaben und Steuern, gesamtwirtschaftliches Umfeld).⁸

⁵ 3,2 Mrd. Euro bis zum Jahr 2012; 13,1 Mrd. Euro in der dritten Handelsperiode (ab dem Jahr von 2013 bis 2020). VET-Bericht 2020. DEHSt. Juni 2021; Emissionshandel in Zahlen. DEHSt. Mai 2015.

⁶ Zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022.

⁷ Idem.

⁸ Emission Trading in Practice. A Handbook on Design and Implementation. International Carbon Partnership (ICAP), Partnership for Market Readiness, World Bank Group. Second Edition. 2021. Siehe auch Energiepreise und effiziente Klimapolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi. 28. Juni 2019. S. 4.

Die Bewertung des nEHS durch die Bundesregierung als eines ihrer zentralen Klimaschutzinstrumente nahm der Bundesrechnungshof zum Anlass zu prüfen, wie und auf welchen Grundlagen die Bundesregierung das nEHS ausgestaltet hat und welche konkrete Minderungswirkung sie von ihm erwartet. Seine Feststellungen beziehen sich auf Sachverhalte bis einschließlich Juni 2021. Außerdem berücksichtigte er auch den bisherigen Reformprozess der einschlägigen Klimaschutzinstrumente auf EU-Ebene.

Zeitgleich hat der Bundrechnungshof ausgewählte Aspekte des EU-ETS geprüft und sich auf wesentliche Auswirkungen des EU-ETS in dessen dritten Handelsperiode in Deutschland konzentriert. Die Ergebnisse dieser Prüfung wird der Bundesrechnungshof gesondert in einer weiteren Abschließenden Prüfungsmitteilung zusammenfassen (Teil II).

Die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zur Ausgestaltung des nEHS richten sich in erster Linie an das BMWK, welches innerhalb der neuen Bundesregierung federführend für den Klimaschutz und das nEHS zuständig ist.⁹ Der Bundesrechnungshof weist auf bestehende Schwächen des nEHS hin und empfiehlt, diese abzustellen und das nEHS weiterzuentwickeln.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung bei allen Klimaschutzmaßnahmen und somit auch bei einer Fortentwicklung des nEHS die Versorgungssicherheit mit Energie und die Bezahlbarkeit berücksichtigen muss. Gegebenenfalls hat sie beispielsweise flankierende Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen, um soziale Härten zu vermeiden. Ein solches Vorgehen ist entscheidend für die Akzeptanz und damit den Erfolg ihrer Klimaschutzpolitik. Dies gilt insbesondere bei ohnehin schon hohen Energiepreisen wie derzeit infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Umso wichtiger wäre es, die Weiterentwicklung des nEHS im Zuge einer umfassenden Energiepreisreform zu gestalten, wie sie der Bundesrechnungshof schon mehrfach gefordert hat.

Der Bundesrechnungshof hat die Stellungnahmen des BMWK und des Bundesministeriums der Finanzen (BMF) in dieser Abschließenden Prüfungsmitteilung berücksichtigt. Die vor dem Organisationserlass für die Sektoren Gebäude und Verkehr mitzuständigen Ressorts Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat und Bundesministerium für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) haben keine Stellungnahme abgegeben.¹⁰

⁹ Bis zum Organisationserlass der Bundesregierung vom 8. Dezember 2021 war das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU; nunmehr Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [BMUV]) für das nEHS zuständig. Die Stellungnahme des BMUV vom 20. Dezember 2021 zu der Prüfungsmitteilung war mit dem Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi; nunmehr BMWK) abgestimmt, das vom Bundesrechnungshof vor dem Organisationserlass ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten hatte. Mit dem Organisationserlass ist die Zuständigkeit in der Bundesregierung für den Klimaschutz und den Emissionshandel auf das BMWK übergegangen. Insofern richten sich die Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes nunmehr an das BMWK. Die mit dem BMWi abgestimmte Stellungnahme des BMUV wird hier als Stellungnahme des BMWK bezeichnet. Bei den Verweisen auf Vorgänge in den Ressorts vor dem Organisationserlass bleibt diese Abschließende Prüfungsmitteilung bei den alten Ressortbezeichnungen bzw. -abkürzungen.

¹⁰ Seit dem Organisationserlass trägt das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) die Bezeichnung Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMVD) (zuständig für den Sektor Verkehr). Für den Sektor Gebäude ist nunmehr das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen mitzuständig.

2 Klimaschutzpolitische Einordnung des nEHS

Der nEHS ist in das Regelwerk der EU zum Klimaschutz eingebettet. Er deckt etwa 40 % der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland ab und betrifft in erster Linie die Sektoren Gebäude und Verkehr. Wie für alle Sektoren, wird die EU auch für diese Bereiche die Minderungsziele ihrer Mitgliedstaaten für das Jahr 2030 anheben.

Mit dem nEHS hat sich Deutschland für ein System der Mengensteuerung entschieden. Der Preis für Emissionen soll nicht reguliert werden, sondern sich am Markt bilden. Reguliert werden soll die Emissionsmenge, die jährlich gemindert werden soll. Bei konsequenter Anwendung führen Mengensysteme dazu, dass Minderungsziele verlässlich erreicht werden.

2.1 EU-Klimaschutz und EU-Klimaschutzverordnung

Das nEHS ist die wichtigste sektorübergreifende Maßnahme im Klimaschutzprogramm 2030. Seine gesetzliche Grundlage ist das BEHG, welches im Wesentlichen Brennstoffemissionen aus den Sektoren Gebäude und Verkehr betrifft. Das BEHG koppelt die Minderungsziele für die Emissionen in seinem Anwendungsbereich an die Minderungsvorgaben für Deutschland nach der EU-Klimaschutzverordnung. Nach der EU-Klimaschutzverordnung müssen die Emissionen in Deutschland um 38 % bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Jahr 2005 gesenkt werden.¹¹

Der Regelungsbereich für Emissionen außerhalb des EU-ETS wurde erstmals mit der sogenannten Lastenteilungsentscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 festgelegt. Neben den dem EU-ETS unterstellten Sektoren sollten auch alle anderen Wirtschaftszweige einen Beitrag zur Reduktion der Emissionen leisten. Damit sollte das Gesamtminderungsziel der EU für das Jahr 2020 kosteneffizient verwirklicht werden.¹²

Jeder Mitgliedstaat erhält entsprechend seinem verbindlichen Minderungsziel ein Emissionskontingent in Form von Emissionszuweisungen (Emissionsberechtigungen nach der EU-Klimaschutzverordnung (engl. Annual Emission Allowances – AEA)), das jährlich sinkt.

Zwar sind die jährlichen Minderungsmengen für die EU-Mitgliedstaaten verbindlich, sie sind jedoch nicht starr. Die EU-Klimaschutzverordnung sieht eine Reihe von flexiblen Mechanis-

¹¹ Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018. EU-Gesamt-minderungsziel bis zum Jahr 2030: 30 %. Die Verordnung erfasst alle Sektoren außerhalb des EU-ETS: Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft sowie kleinere Industrie- und Energieerzeugungsanlagen, die nicht unter das EU-ETS fallen. Die EU-Klimaschutzverordnung bildet eine neben dem EU-ETS die zentrale Grundlage der EU-Klimaschutzpolitik. Weitere zentrale Elemente sind: Regelungen zum Bereich Landnutzung (LULUCF) sowie EU-Rechtsakte zur Energieeffizienz oder zum Ausbau Erneuerbarer Energien.; Minderungsziel für Deutschland: 38 % (jeweils gegenüber dem Jahr 2005).

¹² Erwägungsgrund 6. Entscheidung Nummer 406/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 (EU-ESD 2009).

men vor.¹³ Diese sollen die Kosteneffizienz der gesamteuropäischen Emissionsminderungen erhöhen.¹⁴ Entsprechend der Logik eines Klimaschutzinstruments, welches auf Mengensteuerung beruht, sollen Emissionen immer dort zuerst gemindert werden, wo dies gesamtwirtschaftlich am kostengünstigsten ist.

Im Hinblick auf die Anhebung des EU-Minderungsziels für das Jahr 2030 hat die Europäische Kommission im Juli 2021 ein umfassendes Reformpaket des klima- und energiepolitischen Regelwerks der EU vorgelegt („Fit-for-55“-Paket). Dabei soll auch das Minderungsziel der EU-Klimaschutzverordnung für das Jahr 2030 von derzeit 30 auf 40 % gegenüber dem Jahr 2005 angehoben werden. Für Deutschland würde dies eine Anhebung seines nationalen Minderungsziels von 38 auf 50 % gegenüber dem Jahr 2005 bedeuten. Geltungsbereich und Regelungsinhalte der Verordnung sollen weitgehend unverändert bleiben.

Auch der EU-ETS soll weiterentwickelt und um den Sektor Schiffsverkehr ausgeweitet werden. Die verbindlichen Emissionsgrenzen sollen verschärft, wesentliche Strukturelemente angepasst werden.¹⁵ Das Minderungsziel für das Jahr 2030 soll von 43 auf 61 % gegenüber dem Jahr 2005 steigen.

Zudem soll ein neues Emissionshandelssystem für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (ohne Industrie) geschaffen werden (als neues Kapitel IVa in einer novellierten EU-ETS Richtlinie).¹⁶ Es soll unabhängig vom bestehenden EU-ETS sein. Gleichzeitig sollen die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr weiterhin unter den Regelungsrahmen der EU-Klimaschutzverordnung fallen. Für das neue Emissionshandelssystem soll für das Jahr 2030 ein Minderungsziel von 43 % im Vergleich zum Jahr 2005 gelten.

2.2 nEHS – ein Instrument der Mengensteuerung

Treibhausgasemissionen können grundsätzlich über eine Mengen- oder eine Preissteuerung bepreist werden. Die Bundesregierung hat sich mit dem nEHS für eine **Mengensteuerung** entschieden. Anders als bei Instrumenten der **Preissteuerung** (z. B. einer emissionsabhängigen Steuer) legt der Regulierer hier nicht den Preis, sondern eine Höchstmenge an Emissionsberechtigungen und damit an zulässigen Emissionen fest. Die Preisbildung findet grund-

¹³ Artikel 5 EU-ESR. Flexibilitäten der überjährigen Übertragung (Banking) und der jährlichen Vorwegnahme (Borrowing) eigener AEA sowie der Übertragung bzw. des An-/Verkaufs von AEA zwischen EU-Mitgliedstaaten – jeweils in begrenztem Umfang zwischen i. d. R. 5 bis 10 % der jährlichen AEA eines Staates.

¹⁴ Erwägungsgrund 10 EU-ESD 2009. Konkrete aktuelle Umsetzung in Artikeln 5 bis 7 EU-ESR.

¹⁵ Einmalige Absenkung der Emissionsobergrenze (re-basing um 117 Mt CO₂e), Erhöhung des jährlichen Kürzungsfaktors der Obergrenze (von 2,2 auf 4,2 %), Stärkung der Marktstabilitätsreserve, schrittweise Abschaffung der kostenlosen Emissionszertifikate für den Luftverkehr, Einbeziehung des Schiffsverkehrs. Zudem soll ein neues CO₂-Grenzausgleichssystem einen CO₂-Preis für Einfuhren bestimmter Produkte vorsehen. COM (2021) 551 final.

¹⁶ Ab dem Jahr 2026 (nach Vorbereitung im Jahr 2025) ein separates Emissionshandelssystem für Brennstoffemissionen in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (als Upstream-System). Dies betrifft etwa 55 % der Treibhausgasemissionen im Regelungsbereich der EU-Klimaschutzverordnung COM (im Jahr 2021) 551 final.

sätzlich am Markt statt – in Abhängigkeit vom Angebot der verfügbaren Emissionsberechtigungen und der Nachfrage nach ihnen. Dabei kann der Preis stark schwanken.

Bei konsequenter Anwendung haben Systeme der Mengensteuerung gegenüber Preissystemen grundsätzlich den Vorteil, die Emissionsminderungsziele verlässlich zu erreichen. Dagegen erhöht die Preissteuerung die Planungssicherheit für Investitionsentscheidungen, da der Preis längere Zeit im Voraus bekannt ist und nicht schwankt. Für die Akzeptanz und Wirkung einer CO₂-Bepreisung gilt Planungssicherheit als ein wesentlicher Faktor.

Es besteht auch die Möglichkeit, beide Systeme mit dem Ziel zu kombinieren, die Vorteile beider Modelle zu nutzen. In solchen Hybridmodellen steuert der Regulierer die Menge und bestimmt zudem einen Preiskorridor, innerhalb dessen sich der Preis am Markt bilden kann. Damit kann er die Emissionen begrenzen, gleichzeitig besteht wegen der Preisvorgaben mehr Planungssicherheit für die Marktteilnehmer als bei der reinen Mengensteuerung ohne Preiskorridor.

2.3 CO₂-Bepreisung weltweit

Laut Weltbank sind derzeit 64 CO₂-Bepreisungssysteme in Kraft.¹⁷ Sie decken etwa 21 % der globalen Treibhausgasemissionen ab. Nur neun der 64 Systeme sehen einen Preis oder Preiskorridor von 40 bis 80 USD pro Tonne CO₂e vor, der mit dem 2°C-Ziel des Übereinkommens von Paris kompatibel ist. Im Jahr 2030 müsste der Korridor bei 50 bis 100 USD pro Tonne CO₂e liegen. Für eine 1,5°C-Kompatibilität wären Preise von 160 USD pro Tonne CO₂e notwendig.

Dabei hängt die Entscheidung für oder wider den Treibhausgasausstoß maßgeblich von der Höhe des CO₂-Preises ab. Nur wenn der CO₂-Preis über den Kosten zur Minderung von Emissionen liegt, kann er einen wirkungsvollen Anreiz zur Emissionsminderung setzen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) geht davon aus, dass eine Steigerung des CO₂-Preises in OECD-Staaten um 10 Euro pro Tonne CO₂ auf Dauer im Durchschnitt 7,3 % Treibhausgasminderung bewirkt.¹⁸

Neben dem Preis beeinflussen zahlreiche weitere Faktoren die Lenkungswirkung einer CO₂-Bepreisung.¹⁹ Dazu zählen auch Ausnahme- oder Ausgleichsregelungen, wie Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage. Diese spielen auch bei der Ausgestaltung des nEHS eine wichtige Rolle (siehe Tz. 5).

¹⁷ Davon sind 26 Emissionshandelssysteme. State and Trends of Carbon Pricing 2021. The World Bank.

¹⁸ Effective Carbon Rates 2021. Pricing carbon emissions through taxes and emissions trading. OECD 2021.

¹⁹ Neben externen Faktoren (wie die Höhe und Struktur der Energiepreise, klimarelevante Abgaben und Steuern oder das gesamtwirtschaftliche Umfeld) systeminterne Faktoren, darunter das Ambitionsniveau, Regelungen zur Mengenbegrenzung und Preisbildung, Zuteilungs- und Handelsregeln für Emissionsberechtigungen, Integrität und Verlässlichkeit des Systems, Erfassung von Emissionsquellen, Nutzung der Erlöse sowie Rückerstattungsmodelle. Siehe ICAP, eine Initiative zur Annäherung und Verknüpfung des EU-ETS mit anderen Emissionshandelssystemen, die Deutschland im Jahr 2007 angestoßen hat.

3 Nationales Emissionshandelssystem

Das nEHS soll bewirken, dass bis zum Jahr 2030 insbesondere in den Sektoren Gebäude und Verkehr 86 Mt CO₂ in Deutschland eingespart werden.

Es ist jedoch nicht erkennbar, wie dies gelingen soll. Denn mit der derzeitigen Ausgestaltung des nEHS verzichtet die Bundesregierung bis zum Jahr 2026 darauf, dass sich der Preis für ein Emissionszertifikat frei bildet und die Emissionsmenge verbindlich begrenzt wird. Damit setzt sie diejenigen Elemente eines Emissionshandelssystems aus, die am stärksten zu Emissionsminderungen beitragen können.

Die Bundesregierung begründet ihr Vorgehen damit, dass die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen so die notwendige Planungssicherheit erhalten und damit die Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen wie das nEHS bestehen bleibt. Allerdings zeigen zahlreiche Gutachten im Auftrag der Bundesregierung, dass Planungssicherheit, soziale Ausgewogenheit und damit Akzeptanz möglich sind, ohne auf die zentralen Wirkungselemente im nEHS zu verzichten.

Die Bundesregierung sollte das nEHS frühzeitig weiterentwickeln und schon für das Jahr 2023 eine Stärkung des Preissignals ermöglichen. Diese Stärkung des nEHS sollte mit einer umfassenden Energiepreisreform einhergehen sowie durch adäquate Kompensationsmaßnahmen flankiert werden.

3.1 Entstehung des nEHS

Mit dem **Klimaschutzprogramm 2030** will die Bundesregierung ihre Klimaschutzziele auf nationaler und europäischer Ebene erreichen. Es verbindet sektorbezogene mit **sektorübergreifenden** Maßnahmen. Nach Auffassung der Bundesregierung könnten die Ziele dann am kostengünstigsten erreicht werden, wenn sie sektorübergreifend realisiert werden.

Als zentrale sektorübergreifende Maßnahme sah das Klimaschutzprogramm 2030 die Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung für Emissionen aus Brennstoffen vor. Es enthielt bereits **zentrale Elemente** der inzwischen eingeführten CO₂-Bepreisung – darunter die Entscheidung für ein Mengensystem, in dem jedoch in den ersten fünf Jahren der Zertifikatspreis festgelegt sein sollte.

Perspektivisch sollte die CO₂-Bepreisung in den EU-ETS übergehen. Zunächst hielt die Bundesregierung jedoch nationales und zeitnahes Handeln mit der Einführung einer nationalen CO₂-Bepreisung für erforderlich, um die Klimaziele 2030 zu erreichen.²⁰

²⁰ Klimaschutzprogramm 2030.

Die Bundesregierung legte die Kernelemente der CO₂-Bepreisung auf Grundlage mehrerer **Gutachten zur Frage einer nationalen CO₂-Bepreisung** fest, die das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) und BMWi beauftragt hatten.²¹ Die Gutachten befassen sich unter anderem mit den Vor- und Nachteilen unterschiedlicher Bepreisungsmodelle (Mengensteuerung, Preissteuerung, kombinierte Modelle), wirkungsrelevanten CO₂-Mindestpreisen und Preisentwicklungen sowie unterschiedlichen Modellen, wie die aus der Bepreisung erzielten Erlöse an Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen rückerstattet werden können.

Diese Fragen spielten in den Abstimmungen zwischen den zuständigen Ressorts in der Bundesregierung eine zentrale Rolle. Dabei war sich die Bundesregierung über die **Bedeutung eines adäquaten Preissignals** für die Wirkung der CO₂-Bepreisung bewusst. Die beteiligten Ressorts stellten fest, dass der Zukauf von Emissionszertifikaten dann ökonomisch sinnvoller als die Durchführung (teurerer) Minderungsmaßnahmen sei, wenn der CO₂-Preis unterhalb der zu erwartenden Vermeidungskosten liegt.

Keines der Gutachten ging für das Jahr 2020 davon aus, dass ein CO₂-Startpreis von unter 35 Euro pro Tonne CO₂ eine relevante Lenkungswirkung erzielen würde.²² In allen Gutachten sollte der Preis bis zum Jahr 2030 linear auf 130 bis 180 Euro pro Tonne CO₂ ansteigen. Ein Gutachten schlug als Variante eine Mengensteuerung mit Preiskorridor vor, die zwischen 35 bis 70 Euro im Jahr 2020 beginnt und zwischen 70 bis 180 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2030 endet.

Das Umweltbundesamt (UBA) verwies in einer Ausarbeitung vom August 2019 auf die Notwendigkeit eines Einstiegspreises von 50 Euro pro Tonne CO₂.²³

Keines der Gutachten zog für die Startphase eines nationalen **Emissionshandels** ein **Festpreissystem** ohne Preiskorridor in Erwägung.

Der Deutsche Bundestag hat den Entwurf der Bundesregierung über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (BEHG) am 15. November 2019 gebilligt. Er enthält 13 Verordnungsermächtigungen. Das nEHS ist seit 1. Januar 2021 in Kraft.

Mit dem Ersten Gesetz zur Änderung des BEHG wurden die Zertifikatspreise in der Einführungsphase erhöht. Außerdem sollten Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage

²¹ Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik. Sondergutachten. Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung. Juli 2019; Optionen für eine CO₂-Preisreform. Expertise des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change sowie des Potsdam-Institut für Klimafor- schung e. V. Juli 2019; Energiepreise und effiziente Klimapolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi. 28. Juni 2019; Lenkungs- und Verteilungswirkungen einer klimaschutzorientierten Reform der Energiesteuern. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Juli 2019; Wirtschaftliche Instrumente für eine klima- und sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung. Juli 2019; Für eine sozialverträgliche CO₂-Bepreisung. Politikberatung kompakt 138. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. 5. Juli 2019.

²² Ein Gutachten hält für ein Modell der Preissteuerung ein Startpreis von 50 Euro für notwendig.

²³ UBA CO₂-Bepreisung. 28. August 2019.

ab Inkrafttreten des nEHS gelten und nicht erst – wie ursprünglich vorgesehen – ab dem 1. Januar 2022. Das Änderungsgesetz trat am 10. November 2020 in Kraft.

3.2 Kernelemente des nEHS und Minderungserwartungen

3.2.1 Akteure

Zweck des BEHG ist es, die Grundlagen für den Handel mit Zertifikaten für Emissionen aus Brennstoffen zu schaffen und für eine Bepreisung dieser Emissionen zu sorgen, soweit diese Emissionen nicht vom EU-ETS erfasst sind (§ 1 BEHG). Es legt die für die zu schaffende Anreizwirkung zentralen Strukturelemente der Mengensteuerung und Preisbildung fest und regelt das für den Handel mit Emissionszertifikaten notwendige Handels- und Compliance-System.

Das UBA ist zuständige Behörde (§ 13 Absatz 1 BEHG) und zugleich nach der Rechtsverordnung auf Grundlage von § 10 Absatz 3 Satz 2 Nummer 1 BEHG zuständige Stelle für den Verkauf der Zertifikate. Das UBA ist ermächtigt, eine andere Stelle mit der Durchführung des Verkaufs der Zertifikate zu beauftragen. Es erteilte dazu der Energiebörse European Energy Exchange AG (EEX) am 15. März 2021 den Zuschlag. Innerhalb des UBA ist die DEHSt mit den Aufgaben der zuständigen Behörde und Stelle betraut. Die Zertifikate werden grundsätzlich versteigert.

Nach der Gesetzesbegründung zum BEHG soll das nEHS die CO₂-Emissionen in ein kostenpflichtiges Gut verwandeln. Für die Inanspruchnahme der Atmosphäre werde damit eine öffentlich-rechtliche Bewirtschaftung geschaffen. Die Pflicht, Zertifikate abzugeben, schaffe für die Betroffenen eine wirtschaftliche Anreizstruktur, ihre Emissionen zu verringern oder zu vermeiden. Damit ziele der Emissionshandel auf eine Reduktion von CO₂-Treibhausgasen ab, überlasse es jedoch den Gesetzen des Marktes, wo die Emissionsminderung erfolge.

Der Bepreisungsansatz im nEHS unterscheidet zwischen Verantwortlichen und Betroffenen.²⁴ Die Zielsetzung des BEHG, auf eine Reduktion von Treibhausgasen hinzuwirken, richtet sich an die Bürgerinnen und Bürger und die Unternehmen, die Treibhausgase durch den Einsatz von Brennstoffen verursachen (Betroffene). Aufgrund der hohen Anzahl Betroffener wäre ihre unmittelbare Bepreisung nach Darstellung des UBA unverhältnismäßig und nicht praktikabel.²⁵ Deshalb verlegt das BEHG die Bepreisung auf die vorgelagerten Handelsebenen der Lieferanten und Inverkehrbringer von Brennstoffen (Verantwortliche).²⁶ Die Bundesregierung betrachtet diese Vorgehensweise aus Vollzugsgründen als sachgerecht. Es wird unterstellt, dass die Zertifikatskosten von den Verantwortlichen an die Betroffenen weitergegeben werden.

²⁴ Das BEHG sieht in § 3 BEHG nur eine Legaldefinition der Verantwortlichen vor. Betroffene (hier: betroffene Unternehmen) finden Erwähnung in § 11 BEHG zur Regelung von Kompensationen.

²⁵ Nationales Emissionshandelssystem. Hintergrundpapier. UBA/DEHSt. November 2020.

²⁶ Sogenannter Up-Stream-Emissionshandel.

3.2.2 Erfasste Brennstoffemissionen

Die Verantwortlichen müssen jährlich die Anzahl kostenpflichtiger Emissionszertifikate abgeben, die den Brennstoffemissionen der von ihnen in Verkehr gebrachten Heiz- und Brennstoffen entspricht (§ 8 BEHG). Dabei bezieht sich ein Zertifikat auf das Emissionspotenzial des Brennstoffes in Höhe von einer Tonne CO₂.

Das nEHS erfasst Emissionen aus Verbrennung fossiler Heiz- und Kraftstoffe, insbesondere Heizöl, Flüssiggas, Erdgas, Kohle, Benzin und Diesel, die nicht unter den EU-ETS fallen (Anlage 1 BEHG). Betroffen sind im Wesentlichen die Sektoren Gebäude und Verkehr (außer Luftverkehr), aber auch Energie- und Industrieanlagen außerhalb des EU-ETS. Maßgeblich für die Bepreisung ist allerdings nicht die Sektorzugehörigkeit, sondern die Entstehung von Emissionen durch die bestimmungsgemäße Nutzung der in Verkehr gebrachten Brennstoffe. § 2 Absatz 2 BEHG legt fest, dass die Brennstoffe mit dem Entstehen der Energiesteuer nach dem Energiesteuergesetz als in Verkehr gebracht gelten. Auf den tatsächlichen Einsatz der Brennstoffe durch den Verbraucher kommt es nicht an.

3.2.3 Mengensteuerung

Die Bundesregierung will die Bepreisung der CO₂-Emissionen im nEHS über eine Mengensteuerung sicherstellen.²⁷ Die CO₂-Preise sollen sich grundsätzlich am Markt bei zunehmender Begrenzung der Emissionszertifikate bilden. Diese Mengenbegrenzung beruhe darauf, dass die Atmosphäre für den Ausstoß von CO₂ nur begrenzt in Anspruch genommen werden kann, soll ein bestimmtes Temperaturziel eingehalten werden.²⁸ Bedeutsam für die Preisbildung ist, dass die Zertifikate handelbar und auch überjährig übertragbar sind (sogenanntes Banking).

Jährliche Emissionsmenge (§ 4 Absatz 1 und 2 BEHG)

Für jedes Kalenderjahr innerhalb einer Handelsperiode wird eine Menge an Brennstoffemissionen in Deutschland festgelegt. Die jährlichen Emissionsmengen im nEHS richten sich nach der EU-Klimaschutzverordnung. Sie müssen in Bezug auf die Brennstoffemissionen gewährleisten, dass Deutschland seine Minderungsverpflichtungen für seine gesamten Treibhausgasemissionen nach der EU-Klimaschutzverordnung einhält (§ 4 Absatz 1 BEHG). Die Bundesregierung ist ermächtigt, durch Rechtsverordnung die jährlichen Emissionsmengen festzulegen (§ 4 Absatz 2 BEHG). Zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen lag die entsprechende Verordnung noch nicht vor.²⁹

²⁷ Klimaschutzprogramm 2030.

²⁸ Begründung zum BEHG. Die begrenzte Inanspruchnahme der Atmosphäre durch CO₂ folgt aus der im Übereinkommen von Paris angestrebten Temperaturbegrenzung.

²⁹ Das BMU hat einen ersten Entwurf im Zusammenhang mit dieser Verordnungsermächtigung am 30. September 2021 in die Ressortabstimmung gegeben (Aufnahme eines neuen § 34 „Zur Festlegung der jährlichen Emissionsmengen“ in die zu ändernde Brennstoffemissionshandelsverordnung – BEHV).

Im Zeitraum 2021 bis 2030 sinken die jährlichen Emissionszuweisungen an Deutschland gemäß Artikel 4 Absatz 1 in Verbindung mit Anhang 1 der EU-Klimaschutzverordnung und dem entsprechenden Durchführungsbeschluss der EU-Kommission.³⁰ Damit ist Deutschlands jährlicher Minderungspfad für seine Treibhausgasemissionen außerhalb des EU-ETS festgelegt.

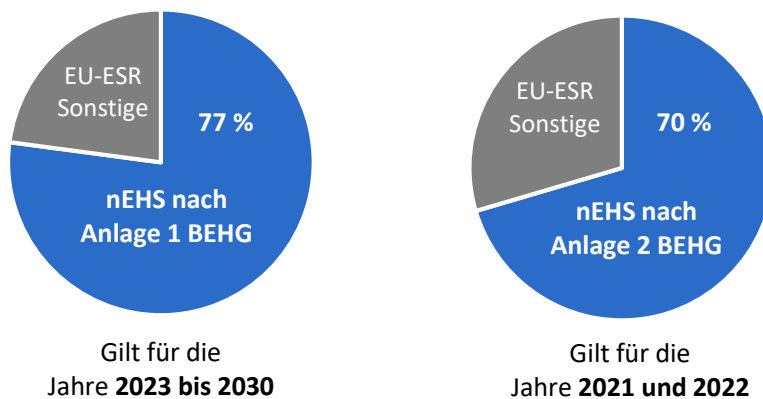
Während die EU-Klimaschutzverordnung praktisch **alle** Treibhausgasemissionen in Deutschland **außerhalb des EU-ETS** umfasst, bezieht sich die Emissionsmenge nach dem BEHG **nur** auf Emissionen **aus Brennstoffen**. Zur Berechnung der BEHG-Emissionsmengen in den Jahren 2021 bis 2030 ist deshalb aus den entsprechenden Emissionsdaten der Jahre 2016 bis 2018 ein Quotient zu bilden, der mit den Emissionszuweisungen nach der EU-Klimaschutzverordnung multipliziert werden muss (§ 4 Absatz 1 BEHG). **Die jährliche Emissionsmenge nach dem BEHG ist nur eine Teilmenge der jeweiligen Emissionszuweisung nach der EU-Klimaschutzverordnung.**

Nach Berechnungen der DEHSt beträgt der prozentuale Anteil der Emissionsmenge aus Brennstoffen **nach Anlage 1 BEHG** etwa **77 %** an den gesamten Treibhausgasemissionen Deutschlands nach der EU-Klimaschutzverordnung (Abbildung 3).³¹

Abbildung 3

nEHS erfasst drei Viertel der deutschen EU-ESR-Emissionen

Anteile der nEHS-Emissionen am EU-ESR in den Jahren 2023 bis 2030 sowie 2021 und 2022.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Anteilsermittlung (Quotienten) durch die DEHSt nach den Durchschnittswerten der Jahre 2016 bis 2018 nach § 4 Absatz 1 BEHG. Siehe auch Verordnungs-Entwurf BMU zur Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV) vom 30. September 2021.

In den Jahren 2021 und 2022 gilt allerdings ein **eingeschränkter Anwendungsbereich** für das nEHS (§ 7 Absatz 2 BEHG einschließlich **Anlage 2**). Es erstreckt sich in diesen beiden Jahren im Wesentlichen nur auf flüssige und gasförmige Standard-Brenn- und Treibstoffe (Diesel, Benzin oder Erdgas), nicht Kohle oder als Brennstoff eingesetzte aufbereitete Abfälle. Die

³⁰ Durchführungsbeschluss zur Festlegung der jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten für die Jahre von 2021 bis 2030 gemäß Verordnung (EU) 2018/842 des Europäischen Parlaments und des Rates.

³¹ Verordnungsentwurf zur Festlegung der Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 BEHG (30. September 2021).

DEHSt schätzt deshalb, dass die dem nEHS unterliegenden Brennstoffemissionen in diesen beiden Jahren lediglich **70 %** der Treibhausgasemissionen Deutschlands nach der EU-Klimaschutzverordnung ausmachen (Abbildung 3).

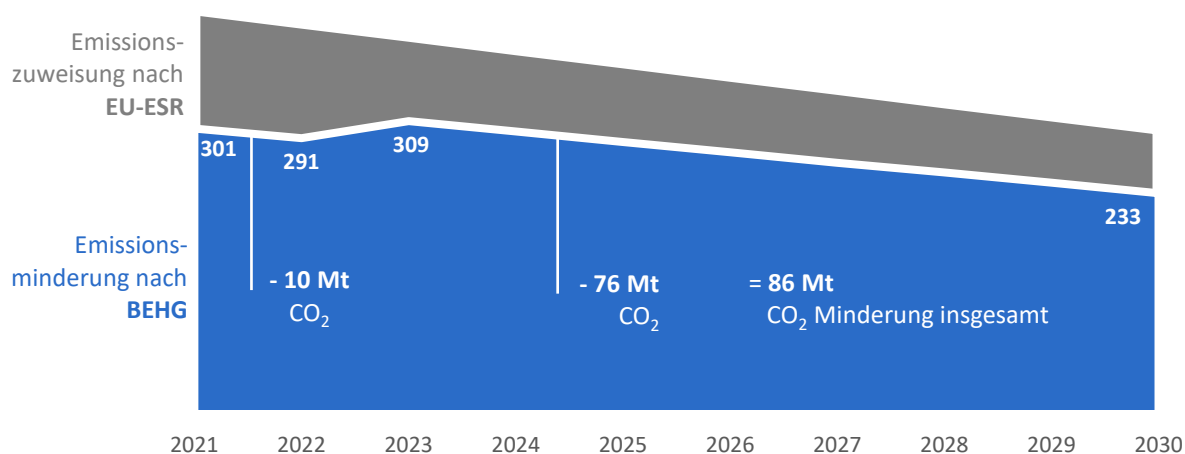
Nach den im Verordnungsentwurf festgelegten Mengen müssen die Emissionen im nEHS zunächst von etwa 301 Mt CO₂ (im Jahr 2021) auf 291 Mt CO₂ (im Jahr 2022) um 10 Mt CO₂ sinken. Ab dem Jahr 2023 sollen sie sodann von etwa 309 Mt CO₂ linear um jährlich etwa 11 Mt CO₂ auf etwa 233 Mt CO₂ im Jahr 2030 zurückgehen (Abbildung 4).³² **Zwischen dem Jahr 2023 und dem Zieljahr 2030 sind also 76 Mt CO₂ zu mindern.** Dies entspricht etwa 77 % des von der EU-Klimaschutzverordnung vorgesehenen Minderungsziels.

Nimmt man das Minderungsziel von 10 Mt CO₂ zwischen dem Jahr 2021 und 2022 hinzu, sollen nach § 4 Absatz 1 BEHG insgesamt 86 Mt CO₂ bis zum Jahr 2030 gemindert werden (Abbildung 4).

Abbildung 4

BEHG-Minderungsziel: 86 Mt CO₂ in knapp zehn Jahren

Das BEHG richtet seine Emissionsminderungsvorgaben am EU-ESR aus. Nach BEHG sollen die Emissionsmengen zwischen den Jahren 2021 und 2030 jährlich um etwa 11 Mt CO₂ reduziert werden.



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quellen: Durchführungsbeschluss (EU) 2020/2126 der Kommission vom 16. Dezember 2020, Anhang II. Eigene Berechnung des BEHG-Reduktionspfads anhand der von der DEHSt ermittelten Quotienten nach § 4 Absatz 1 BEHG. Siehe auch Verordnungs-Entwurf des BMU (Fußnote 29).

³² Das Minderungsziel für das Jahr 2021 liegt bei 301 Mt CO₂, für das Jahr 2022 bei 291 Mt CO₂. Ab dem Jahr 2023 (vollständiger Anwendungsbereich nach Anlage 1 BEHG) beginnt der Minderungspfad bei 309 Mt CO₂ und geht jährlich um etwa 11 Mt CO₂ zurück bis auf 233 Mt CO₂ im Jahr 2030.

Zusätzliche Menge (§ 4 Absatz 3 BEHG)

Die Bundesregierung hat die Menge an Brennstoffemissionen zu erhöhen, für die sowohl nach dem BEHG Emissionszertifikate als auch nach dem Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz Berechtigungen für direkte Emissionen abzugeben sind (§ 4 Absatz 3 BEHG). Die dadurch erzielten zusätzlichen Einnahmen im nEHS sollen durch Kompensationszahlungen an die betroffenen Unternehmen ausgeglichen werden (§ 11 Absatz 2 BEHG, siehe auch Tz. 5). Damit will der Gesetzgeber eine Doppelbelastung vermeiden. Allerdings sollen alle Emissionen aus Brennstofflieferungen nach dem BEHG an EU-ETS-Anlagen möglichst von vornherein von der Berichtspflicht und damit von der Bepreisung im nEHS ausgenommen werden (§ 7 Absatz 5 BEHG). Die Einzelheiten hierzu hat die Bundesregierung in einer Rechtsverordnung geregelt.³³

Die Bundesregierung wird ermächtigt, sowohl die Festlegung der zusätzlichen Menge nach § 4 Absatz 3 BEHG als auch die Einzelheiten der finanziellen Kompensation nach § 11 Absatz 2 BEHG jeweils in einer Rechtsverordnung zu regeln. Beide Verordnungen lagen zum Zeitpunkt des Abschlusses der Erhebungen noch nicht vor.³⁴

3.2.4 Fünfjährige Festpreisphase

Die freie Preisbildung in Abhängigkeit von einer verbindlichen Mengensteuerung nach § 4 Absatz 1 BEHG soll frühestens ab dem Jahr 2027 einsetzen.

Bis dahin wird in einer Einführungsphase ein **fünfjähriges Festpreissystem** eingeführt mit jährlich steigenden Preisen von anfangs 25 Euro pro Emissionszertifikat im Jahr 2021 bis auf 55 Euro im Jahr 2025 (§ 10 Absatz 2 BEHG). In dieser Phase werden die Zertifikate an die Verantwortlichen verkauft. **Während dieser Einführungsphase kann die Bundesregierung nicht sicherstellen, dass die jährlichen Emissionsmengen nach § 4 Absatz 1 BEHG (siehe Tz. 3.2.3) eingehalten werden.**³⁵

Ab dem Jahr 2026 sollen die Emissionszertifikate versteigert werden. Für das Jahr 2026 ist allerdings ein **Preiskorridor** zwischen 55 und 65 Euro pro Zertifikat festgelegt. Wie die Preisbildung nach dem Jahr 2026 aussieht, ist noch offen. Dies soll erst im Jahre 2025 entschieden werden (Abbildung 5). Nach § 23 Absatz 1 BEHG macht die Bundesregierung im Jahr 2025 einen Vorschlag, sofern sie eine Fortführung des Preiskorridors für die Zeit nach dem Jahr 2026 als sinnvoll und erforderlich erachtet (siehe Tz. 3.2.5).

³³ § 11 Verordnung über die Emissionsberichterstattung nach BEHG für die Jahre 2021 und 2022.

³⁴ Das BMU hat einen ersten Entwurf einer Verordnung, der auch Regelungen zur Festlegung der Menge nach § 4 Absatz 3 BEHG enthält, am 30. September 2021 in die Ressortabstimmung gegeben (Aufnahme eines neuen § 35 in die zu ändernde BEHV). Zur Regelung der finanziellen Kompensation nach § 11 Absatz 2 BEHG hat das BMWK einen ersten Entwurf für eine Verordnung am 15. März 2022 in die Ressortabstimmung gegeben.

³⁵ Bundestagsdrucksache. 19/14746, Begründung zu § 5, S. 34.

Abbildung 5

Preisbildung nach dem Jahr 2026 noch unbekannt

Regelungsphasen des BEHG in der ersten Handelsperiode des nEHS (der Jahre 2021 bis 2030)



Grafik: Bundesrechnungshof.

Quelle: BEHG.

Für die Dauer der Einführungsphase sind damit die zentralen Elemente des nEHS ausgesetzt: die freie Preisbildung, die jährlich sinkende verbindliche Mengenbegrenzung sowie die überjährige Übertragbarkeit der Zertifikate (Banking).³⁶

Das BMWK betrachtet die Festpreisphase als eine notwendige Modifikation des nEHS und führt dafür insbesondere zwei Gründe auf:

Ein in kalkulierbaren und zunächst stetigen Schritten ansteigender CO₂-Preis schaffe Planungssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen. Planungssicherheit sei zum einen für die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung durch die Bürgerinnen und Bürger notwendig. Klimapolitische Instrumente hätten oft regressive Verteilungswirkungen – mit zunehmendem Einkommen lasse die Belastung durch den CO₂-Preis nach. Ein schneller, nicht nachvollziehbarer Anstieg der Lebenshaltungskosten von Haushalten könne die gesellschaftliche Akzeptanz der Maßnahme erodieren.

Zum anderen hingen Unternehmensentscheidungen, wie Investitionen in Klimaschutzmaßnahmen, wesentlich von der Planbarkeit und Sicherheit des rechtlichen Rahmens ab. Anhaltende Unsicherheit über den Fortbestand von Maßnahmen (beispielsweise aufgrund von fehlender gesellschaftlicher Akzeptanz) könnte dazu führen, dass entsprechende Investitionen zurückgehalten werden. Dieser für die langfristige Wirksamkeit des Klimaschutzprogramms 2030 zentrale Aspekt der Planbarkeit werde mit einer zeitlich angemessen dimensionierten Einführungsphase umgesetzt.

Die von der Bundesregierung zur Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung in Auftrag gegebenen Gutachten (siehe Tz. 3.1) schlugen unterschiedliche Rückerstattungsmodelle in unterschiedlicher Rückerstattungshöhe vor, um die Kostenbelastungen der CO₂-Bepreisung für die Bürgerinnen und Bürger abzuschwächen oder auszugleichen. Darunter waren auch Modelle, die für untere Einkommensgruppen Nettoentlastungen ermitteln.

³⁶ § 9 Absatz 1 Satz 3 BEHG sowie Bundestagsdrucksache. 19/14746. S. 22, 34, 37.

Zur Gewährleistung von Planungssicherheit im nEHS schlug eines der von der Bundesregierung beauftragten Gutachten für das Modell einer **Mengensteuerung** einen linear steigenden **Preiskorridor** vor – beginnend mit 35 Euro pro Tonne CO₂ als Mindestpreis und 70 Euro pro Tonne CO₂ als Höchstpreis.³⁷

Nur für das CO₂-Bepreisungsmodell der **Preissteuerung** sahen die Gutachten modellentsprechend einen Festpreis vor – beginnend mit 35 (in einem Fall 50) Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2020. **Keines der Gutachten betrachtete für eine Mengensteuerung die Einführung eines Festpreissystems ohne Preiskorridor.**

Zudem begründet die Bundesregierung die Einführungsphase mit der Notwendigkeit, eine Handelsplattform aufbauen zu müssen, die eine Auktionierung der Zertifikate und den Handel ermöglicht.

Die EEX (siehe Tz. 3.2.1) gab in einer Stellungnahme zum Entwurf des BEHG an, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel der Zertifikate innerhalb sechs bis zwölf Monate zur Verfügung stellen zu können.³⁸ Unter Berücksichtigung des zu erwartenden Implementierungsaufwands hielt die EEX zwei Jahre für eine Einführungsphase für ausreichend.

3.2.5 Evaluierung

Die Bundesregierung evaluiert das BEHG und legt dem Deutschen Bundestag einen Erfahrungsbericht bis zum 30. November 2022, bis zum 30. November 2024 und dann alle vier Jahre vor. Darin berichtet sie insbesondere über den Stand der Implementierung, die Wirksamkeit des nEHS und die Auswirkungen der Festpreise und macht auf dieser Basis erforderlichenfalls Vorschläge für gesetzliche Änderungen zur Anpassung und Fortentwicklung des nEHS. **Hiervon unberührt bleibt die Möglichkeit der gesetzlichen Anpassung der Festpreise und Preiskorridore (§ 23 Absatz 1 Satz 4 BEHG).**

Sofern die Bundesregierung auf Grundlage des bis zum 30. November 2024 vorzulegenden Berichts eine Fortführung des Preiskorridors bei der Versteigerung für sinnvoll und erforderlich erachtet, macht sie im Jahr 2025 einen Vorschlag für die rechtliche Umsetzung (siehe Tz. 3.2.4).

Das BMU teilte mit, dass es bei der Evaluierung auch die Frage berücksichtigen werde, welche Preishöhe erforderlich ist, um die Verpflichtungen Deutschlands aus der EU-Klimaschutzverordnung einzuhalten.

³⁷ Edenhofer et al. (2019). Optionen für eine CO₂-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung.

³⁸ EEX. Stellungnahme zu dem Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, zur Anhörung am 6. November 2019 (Ausschussdrucksache 19 (16) 293-E).

3.2.6 Minderungserwartung

Die Bundesregierung hat ihre Erwartungen, zu welchen Treibhausgasminderungen das nEHS führt, mehrfach in Dokumenten zu ihrer Klimaschutzpolitik festgehalten:

- Das nEHS werde zusammen mit den anderen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 sicherstellen, dass Deutschland die EU-Klimaschutzverordnung einhalte (Begründung zum BEHG).³⁹
- Das nEHS leiste einen **wesentlichen** Beitrag zur Emissionsminderung in den Sektoren Gebäude und Verkehr (Achter Monitoringbericht zur Energiewende).⁴⁰
- Das nEHS setze mit seinem Preissignal unter anderem Anreize für Investitionen und den Umstieg auf klimaschonendere Technologien (Klimaschutzprogramm 2030).⁴¹
- Das nEHS schaffe mit einem verlässlichen Preispfad für die CO₂-Bepreisung Planungssicherheit (Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan (NECP)).⁴²

Das BMU teilte mit, dass es keine eigenen Prognosen zur Emissionsentwicklung im Anwendungsbereich des BEHG erstelle, da diese Emissionsentwicklung über die jährlich geltende Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 BEHG festgeschrieben sei. Etwaige zusätzliche Emissionsmengen würden nach § 5 Absatz 1 ausgeglichen.

Gleichwohl gab das BMU vor und nach Inkrafttreten des BEHG mehrere Gutachten in Auftrag, um die Minderungswirkung des nEHS quantifizieren zu lassen.

Beauftragte Folgenabschätzungen

Im Juli 2019 ging das BMU davon aus, dass eine CO₂-Bepreisung eine Minderungswirkung von etwa 17 Mt CO₂e bis zum Jahr 2030 hat.⁴³ Diese Schätzung basierte auf einem Preispfad, der im Jahr 2020 von 35 Euro pro Tonne CO₂ auf 180 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2030 linear ansteigt. Das BMU wies darauf hin, dass andere Studien von vergleichbaren Größenordnungen ausgingen.

Anfang September 2019 kam ein Gutachterkreis zu dem Ergebnis, dass ein CO₂-Preis mit identischem Preispfad Minderungen von 13,6 Mt CO₂ netto⁴⁴ im Jahr 2030 erzielen werde.⁴⁵

³⁹ II. und V. Bundestagsdrucksache 19/14746.

⁴⁰ S. 36.

⁴¹ S. 24 sowie Achter Monitoring-Bericht Energiewende.

⁴² S. 189.

⁴³ Verkehr ca. 9 Mt CO₂e, Gebäude ca. 4 Mt CO₂e, Industrie ca. 3,6 Mt CO₂e.

⁴⁴ Abzüglich Emissionen in anderen Sektoren, z. B. infolge von zusätzlichem Energieverbrauch.

⁴⁵ Schätzung als Teil einer Gesamtbewertung der bis Ende August 2019 von den beteiligten Ressorts vorgelegten Maßnahmenvorschläge für das Klimaschutzprogramm 2030, veröffentlicht von Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Prognos-Institut, Fraunhofer ISI, IREES, Öko-Institut e. V., ifeu. Methodisch folgt der Bericht dem Ansatz des Projektionsberichts 2019 der Bundesregierung und baut wesentlich auf den Ergebnissen einer Sensitivitätsrechnung derselben Autoren für den Projektionsbericht auf.

Eine im Oktober 2020 veröffentlichte Folgenabschätzung erwartet, dass das Klimaschutzprogramm 2030, das durch das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) 2019 gesetzte Minderungsziel für das Jahr 2030 um 71 Mt CO₂e verfehlt.⁴⁶ Als zusätzliche Minderungswirkung des nEHS geht die Folgenabschätzung von etwa 7,7 Mt CO₂e im Jahr 2030 aus.⁴⁷ Die Schätzung basiert auf einem mit dem BMU abgestimmten Preispfad, der der Festpreisphase des BEHG (Startpreis von 25 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2021) entspricht und nach Ablauf der Einführungsphase linear auf 125 Euro pro Tonne CO₂ im Jahr 2030 ansteigt. Das BMU machte sich die Ergebnisse der Folgenabschätzung nicht zu Eigen. Es hielt intern im Februar 2020 fest, dass die Annahmen der Folgenabschätzung mit ihm und dem UBA abgestimmt seien. Die Ergebnisse seien bei entsprechenden Projektionen immer mit großen Unsicherheiten behaftet. **Sie beschrieben allerdings ein mögliches und aus Sicht des BMU wahrscheinliches Szenario der Treibhausgasentwicklung in Deutschland.**

Das novellierte KSG 2021 hat die Minderungsziele des KSG 2019 angehoben. Es sieht als Obergrenze für das Jahr 2030 Emissionen von 85 Mt CO₂e für den Sektor Verkehr und von 67 Mt CO₂e für den Sektor Gebäude vor. Das UBA ging in seiner Schätzung zu den Emissionen im Jahr 2020 von 146 Mt CO₂e (Sektor Verkehr) bzw. 120 Mt CO₂e (Sektor Gebäude) aus. Demzufolge müssten die Emissionen im Sektor Verkehr bis zum Jahr 2030 noch um 61 Mt CO₂e, im Sektor Gebäude um 53 Mt CO₂e gemindert werden.

Annäherung an die Vermeidungskosten

Die Bundesregierung geht nach der Begründung zum BEHG davon aus, dass die Einsparwirkungen des nEHS in Verbindung mit den weiteren Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 dazu führen, dass sich die tatsächlichen Emissionen aus Brennstoffen und die Emissionsmenge nach § 4 Absatz 1 BEHG in der Einführungsphase des nEHS annähern. Bis zum Ablauf der Einführungsphase im Jahr 2026 würden die Emissionen soweit absinken, dass sich die Vermeidungskosten innerhalb des für das Jahr 2026 festgelegten Preiskorridors bewegen. Diese Einschätzung bestätigte das BMU während der Erhebungen. Es gehe davon aus, dass der CO₂-Preis mit dem gewählten Preispfad in der Festpreisphase auf ein Niveau ansteige, das sich den prognostizierten realen Vermeidungskosten in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts annähere.

Ungeachtet der hohen Unsicherheiten bei der Bestimmung von sektorspezifischen Vermeidungskosten besteht in der umweltökonomischen Forschung weitestgehend Einigkeit, dass die Vermeidungskosten im Verkehrs- und Gebäudebereich im Vergleich zu anderen Sektoren zu den höchsten gehören. Studien schätzen die Vermeidungskosten für den Zeitraum bis

⁴⁶ Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung. UBA. Reihe Climate Change 33/2020. Methodisch folgt der Bericht dem Ansatz des Projektionsberichts 2019 der Bundesregierung. Die Studie wurde von BMU und UBA beauftragt.

⁴⁷ 6,1 Mt CO₂ im Sektor Verkehr, 1,2 Mt CO₂ im Sektor Industrie, 0,4 Mt CO₂ im Sektor Gebäude. nEHS-Minderungserwartung der Folgenabschätzung für das Jahr 2025: 3,1 Mt. CO₂.

zum Jahr 2030 und darüber hinaus für beide Sektoren bei deutlich über 100 Euro pro Tonne CO₂e, häufig bei 200 Euro pro Tonne CO₂e oder darüber.⁴⁸

NECP und Europäische Kommission

Die Europäische Kommission stellte in ihrer im Oktober 2020 veröffentlichten Bewertung des NECP der Bundesregierung fest, dass Deutschland sein ursprüngliches nationales Minderungsziel gemäß dem KSG 2019 von 55 % im Jahr 2030 voraussichtlich um 3 Prozentpunkte verfehlen wird. Zudem bewertete sie den im BEHG festgelegten Preispfad als zu niedrig, um das Minderungsziel für das Jahr 2030 zu erreichen.⁴⁹

Weitere Einschätzungen

In ihrer Stellungnahme zum Achten Monitoring-Bericht zur Energiewende bewertete die Expertenkommission die Effektivität der CO₂-Bepreisung im nEHS mit Verweis auf die aktuelle Ausgestaltung als fragwürdig.⁵⁰ Zur Erreichung der Klimaziele sei ein deutlich höherer und steilerer Preispfad notwendig. Dazu komme, dass der aktuelle zu niedrige Preis durch einen zukünftig umso höheren Preis ausgeglichen werden müsse, um eine versäumte Reduktion der Emissionen aufzuholen. Auch die Planungssicherheit für Unternehmen und private Haushalte sei mit der derzeitigen Ausgestaltung des BEHG nicht sichergestellt. Denn nur der Fixpreis bis zum Jahr 2025 und der Korridor im Jahr 2026 seien bekannt. Hinsichtlich der Entwicklung nach dem Jahr 2026 herrsche Unsicherheit.

Damit teilten die Europäische Kommission und die Expertenkommission die Einschätzung eines der zentralen Gutachten, auf dessen Expertise sich die Bundesregierung bei ihrer Ausarbeitung der Kernelemente des nEHS im Klimaschutzprogramm 2030 stützte.⁵¹ Die Wissenschaftler kamen nach Beschluss des Klimaschutzprogramms 2030 im Oktober 2019 zu dem Schluss, dass mit dem Klimapaket aller Voraussicht nach die Ziele für das Jahr 2030 nicht erreicht würden.⁵² Der CO₂-Preis werde nur eine sehr geringe Wirkung auf Investitionen und Innovationen haben und in dieser Form nicht zum Leitinstrument der Klimapolitik. Die Wissenschaftler hielten an dieser Einschätzung auch nach Erhöhung des CO₂-Preispfads im nEHS

⁴⁸ Auswahl einschlägiger Studien und deren Schätzungen der Grenzvermeidungskosten im Verkehrs- und Gebäudebereich in Abhängigkeit der gewählten Maßnahmen: Stellungnahme Expertenkommission zum Achten Monitoring-Bericht der Bundesregierung: Verkehr bis zu 135 Euro/t CO₂e (BDI, 2018). Matthes (2020): Verkehr 150 bis 270 Euro/t CO₂e, Gebäude: 100 bis über 200 Euro/t CO₂e. SRU 2020 sowie DIW 1818 (2019): Verkehr 200 bis 400 Euro/t CO₂e. DIW Wochenbericht 39 (2019): Verkehr 180 bis 240 Euro/t CO₂e. BCG und Prognos (2018): Verkehr über 200 Euro/t CO₂e, Gebäude 100 bis 200 Euro/t CO₂e.

⁴⁹ Annex II. Assessment of the final NECP of Germany. SWD (2020) 904 final. 14. Oktober 2020.

⁵⁰ Stellungnahme zum Achten Monitoring-Bericht der Bundesregierung zur Energiewende (Berichtsjahre 2018 und 2019). Expertenkommission zum Monitoring-Prozess „Energie der Zukunft“. Februar 2021. Rn. 492.

⁵¹ Zentrale Aussagen zur CO₂-Bepreisung des von der Bundesregierung in Auftrag gegebenen Sondergutachtens des Sachverständigenrats zur Begutachtung der gesamtgesellschaftlichen Entwicklung basierten auf der MCC-PIK-Expertise „Optionen für eine CO₂-Preisreform“ vom Juli 2019.

⁵² Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. MCC und PIK. 14. Oktober 2020.

durch das erste Änderungsgesetz zum BEHG fest.⁵³ Der Umstand, dass erst im Jahr 2025 über den weiteren Preispfad entschieden werden solle, beeinträchtigt die langfristige Planungs- und Investitionssicherheit. Nach dem jetzigen Preispfad seien nach dem Jahr 2026 voraussichtlich erhebliche Preissteigerungen zur Zielerreichung nötig. Je mehr der Anstieg von Preisen zeitlich nach hinten verschoben werde, desto höher würden die Preise jährlich steigen müssen, um die Ziele zu erreichen.

3.3 Würdigungen und Empfehlungen

Zentraler Wirkungsmechanismus für sechs Jahre ausgesetzt

Auf Grundlage mehrerer wissenschaftlicher Gutachten hat sich die Bundesregierung beim Aufbau des nEHS für ein System der Mengensteuerung entschieden. Eine solche Mengensteuerung kann aber nur dann die angestrebte Lenkungswirkung entfalten,

- wenn die Bundesregierung die verfügbare Menge an Emissionsberechtigungen schrittweise verlässlich begrenzt und
- sich der Preis in Abhängigkeit der Mengenbegrenzung weitgehend frei am Markt bildet. Nur wenn sich der Preis den Vermeidungskosten weitgehend annähert bzw. diese überschreitet, ist es für THG-Emittenten ökonomisch sinnvoll, Maßnahmen zur Minderung von Treibhausgasemissionen durchzuführen. An diesem Maßstab muss sich auch ein (übergangsweise) vorgesehener Preiskorridor messen lassen.

Ungeachtet dessen sind für das nEHS während einer fünfjährigen Phase sehr niedrige und nur langsam steigende Preise festgesetzt und für das sechste Jahr ein enger Preiskorridor vorgesehen. Diese Preise liegen bzw. der Preiskorridor liegt deutlich unter den für die kommenden Jahre zu erwartenden Vermeidungskosten in den Sektoren Gebäude und Verkehr. Durch den Festpreis ist die effektive Mengenbegrenzung nach § 4 Absatz 1 BEHG nicht mehr sichergestellt. Der Verkauf der Zertifikate und somit die ausgegebene Menge richten sich während der Festpreisphase ausschließlich nach der Nachfrage.

Damit sind für sechs der zehn Jahre der ersten Handelsperiode des nEHS die zentralen Elemente der Mengensteuerung ausgesetzt. Zudem gilt während der Festpreisphase ein Banking-Verbot (siehe Tz. 3.2.4). Die der marktbasierten Mengensteuerung zugesprochene Zielsicherheit sowie die ökonomische Kosteneffizienz kommen damit vor dem Jahr 2027 nicht zum Tragen.

⁵³ Edenhofer et al. (2020). Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung: Eine Wende in der deutschen Klimapolitik.

Minderungserwartung und Gutachtereinschätzungen

Mit der Schaffung eines nEHS als zentrales sektorübergreifendes Instrument im Klimaschutzprogramm 2030 hat sich die Bundesregierung ambitionierte Ziele für seine „Minderungsleistung“ gesetzt. Das nEHS soll nicht nur zusammen mit den anderen Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 die Einhaltung der EU-Klimaschutzverordnung sicherstellen, sondern auch wesentlich zur Emissionsminderung in den Sektoren Gebäude und Verkehr beitragen.

Werden die jährlich maximal zulässigen Emissionsmengen nach der EU-Klimaschutzverordnung und der vom BEHG abgedeckte Anteil daran zugrunde gelegt, soll das nEHS im Zeitraum 2021 bis 2030 zu Treibhausgasminderungen von 86 Mt CO₂ führen (siehe Tz. 3.2.3). **Es ist zweifelhaft, dass die aktuelle Ausgestaltung des nEHS die von der Bundesregierung erwarteten Effekte auf das Verhalten und die Investitionsentscheidungen von Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen haben wird, um dieses Ziel zu erreichen.**

Die Folgenabschätzung zum Klimaschutzprogramm 2030, an der zahlreiche Forschungsinstitute mitwirkten, geht davon aus, dass das nEHS in seiner jetzigen Form allenfalls eine Minderungswirkung von 7,7 Mt CO₂ im Jahr 2030 erzielen kann. Dies entspricht nur knapp 10 % der angestrebten Minderungen von 86 Mt CO₂. Das BMU machte sich diese Schätzungen zwar nicht zu Eigen, räumte aber intern ein, dass es sich trotz Unsicherheiten um wahrscheinliche Szenarien handelt. Alle dem Bundesrechnungshof bekannten Studien und Stellungnahmen zur Minderungswirkung des nEHS nach Inkrafttreten des BEHG sind zu vergleichbaren Ergebnissen gekommen. Die Lenkungswirkung des nEHS in seiner jetzigen Form ist nach Einschätzung aus der Wissenschaft nur äußerst begrenzt. **Das nEHS dürfte deshalb kaum einen wesentlichen Beitrag zum Erreichen der deutschen und europäischen Minderungsziele für das Jahr 2030 leisten können.** Andere Schätzungen, die ein höheres Minderungspotenzial des nEHS prognostizieren, liegen nach den vom BMU und vom UBA bei den Erhebungen zur Verfügung gestellten Unterlagen nicht vor.

Es besteht das erhebliche Risiko, dass die Bundesregierung die Minderungsziele nach dem KSG 2021 in den Sektoren Gebäude und Verkehr deutlich verfehlt, wenn sie das nEHS nicht grundlegend anders ausgestaltet. Dazu kommt, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit Deutschlands Minderungsziele unter der EU-Klimaschutzverordnung im Zuge des aktuellen Reformprozesses auf EU-Ebene angehoben werden (siehe Tz. 2.1).

Ob das nEHS in den verbleibenden vier Jahren seiner ersten Handelsperiode mit freier Preisbildung⁵⁴ (in den Jahren 2027 bis 2030) die notwendige Anreizwirkung erzeugen kann, um Treibhausgasminderungen von etwa 86 Mt CO₂ zu erreichen, kann heute nicht verlässlich eingeschätzt werden. Der Bundesrechnungshof hält dies unter den aktuellen Rahmenbedingungen des nEHS allerdings für unwahrscheinlich. Dazu müsste das nEHS in den letzten vier Jahren jährlich etwa 20 Mt CO₂ mindern, wenn entsprechend der Folgenabschätzung davon ausgegangen wird, dass das nEHS bis zum Jahr 2025 nur 3,1 Mt CO₂ mindert. Das wären

⁵⁴ Angenommen, die Bundesregierung macht einen entsprechenden Vorschlag, der vom Parlament angenommen wird (siehe Tzn. 3.2.4/3.2.5).

deutlich höhere Minderungsschritte als selbst das verschärfte KSG 2021 für die beiden Sektoren Gebäude und Verkehr **zusammen** vorsieht. Danach müssten ab dem Jahr 2023 die Emissionen in diesen beiden Sektoren jährlich um etwa 11 Mt CO₂e sinken.

Bleibt die gegenwärtige Ausgestaltung des nEHS unverändert, müsste der Zertifikatspreis in der Phase der freien Preisbildung ab dem Jahr 2027 mit einem Mal enorm ansteigen, um die in der Forschung angenommenen Vermeidungskosten von mindestens 100 Euro zu übertreffen und damit die erwünschte ökonomische Anreizwirkung zu erzeugen. Allerdings würde damit die von der Bundesregierung beabsichtigte Planungssicherheit mittelfristig nicht hergestellt.

Warum die Bundesregierung davon ausgeht, dass die Vermeidungskosten in den Sektoren Gebäude und Verkehr in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts auf ein Niveau von etwa 60 Euro und damit in den Bereich des Preiskorridors für das Jahr 2026 fallen werden, ist nicht nachzuvollziehen. Die Schätzungen der einschlägigen Forschungsinstitute stützen diese Erwartung nicht. Zudem legte das BMU zur Begründung dieser Erwartung bei den Erhebungen keine Unterlagen vor.

Planungssicherheit und soziale Ausgewogenheit

Die Bundesregierung begründete die lange Einführungsphase des nEHS mit Festpreisen bzw. Preiskorridor und der ausgesetzten Mengensteuerung mit der Notwendigkeit, Planungssicherheit für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen und damit auch Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung zu schaffen.

Weshalb die Einführungsphase als Festpreissystem ohne Preiskorridor ausgestaltet und darüber hinaus auf fünf Jahre ausgelegt ist, konnte das BMU abgesehen von dem allgemeinen Verweis auf die Planungssicherheit im Einzelnen nicht erläutern. Es konnte insbesondere nicht darlegen, weshalb es für eine Einführungsphase fünf bis sechs Jahre als „zeitlich angemessen dimensioniert“ hält.

Die für die Ausgestaltung einer CO₂-Bepreisung eingeholten Gutachten enthalten sowohl mit Blick auf die Planungssicherheit als auch die soziale Ausgewogenheit verschiedene Vorschläge. Ein Preiskorridor im Emissionshandel bietet größere Planungssicherheit als eine freie Preisbildung. Gleichzeitig entfaltet er mehr Anreize, Emissionen zu vermeiden, als die aktuellen Festpreise. Zudem zeigen die Studien anhand unterschiedlicher Rückerstattungsmodelle, dass eine CO₂-Bepreisung sozial ausgewogen gestaltet werden kann. Manche Modelle ermitteln für untere Einkommensgruppen sogar Nettoentlastungen, allerdings ohne die Auswirkungen auf den Bundeshaushalt zu beschreiben.

Weshalb die Bundesregierung die Ziele der Planungssicherheit und sozialen Ausgewogenheit nur mit der aktuellen Ausgestaltung des nEHS als fünfjähriges Festpreissystem gewährleistet sieht, erschließt sich nicht.

Zeit für den Aufbau einer Handelsplattform

Als weiteren Grund für die lange Festpreisphase in der ersten Handelsperiode des nEHS nennt die Bundesregierung die Notwendigkeit, eine Handelsplattform für die Auktionierung der Zertifikate und den Handel aufzubauen. Auch dieser Begründung kann der Bundesrechnungshof nicht folgen.

Die mittlerweile mit dem Verkauf der Emissionszertifikate im nEHS beauftragte EEX teilte bereits im November 2019 mit, eine Handelslösung für die Versteigerung und den Sekundärhandel der Zertifikate innerhalb von sechs bis zwölf Monaten zur Verfügung stellen zu können. Unter Berücksichtigung des zu erwartenden Implementierungsaufwands hielt die EEX zwei Jahre Einführungsphase für ausreichend.

Evaluierung

Mit der aktuellen Ausgestaltung des nEHS und seines Evaluierungssystems hat die Bundesregierung dringende Entscheidungen in die Zukunft verschoben, die sie – insbesondere hinsichtlich der zentralen Frage der Preisbildung – bereits heute treffen könnte. Dabei ist eines der zentralen Motive für die Schaffung eines nEHS gewesen, zeitnah auf nationaler Ebene zu handeln, um die Minderungsziele für das Jahr 2030 zu erreichen.

Dem BMWK liegen bereits jetzt zahlreiche Erkenntnisse über wirkungsrelevante Preispfade vor. Diese gehen aus den Studien hervor, die es während der Ausarbeitung des nEHS beauftragte. Bekannt ist ihm daher auch die Einschätzung der Gutachter, dass ein Preis von 35 Euro pro Tonne CO₂ kaum zu Treibhausgasminderungen führt. Die Studien legen vielmehr detailliert dar, dass ein ambitionierterer Preispfad als der derzeit gewählte unumgänglich ist, um die angestrebten Minderungsziele mit dem nEHS zu erreichen. Gleichzeitig enthalten die Studien auch Vorschläge, wie die Bundesregierung die Kostenbelastungen infolge einer höheren Bepreisung ausgleichen kann (s. o.).

Empfehlungen

Das BEHG sieht ausdrücklich vor, dass der Gesetzgeber unabhängig von den Ergebnissen der Evaluierungen die Festpreise und Preiskorridore anpassen kann. Solange noch kein einheitlicher EU-weiter und sektorübergreifender CO₂-Preis gilt, sollte das BMWK diese Möglichkeit nutzen. Es sollte für das Jahr 2023 die Anpassung des Preispfads im nEHS und insbesondere eine frühere Einführung eines Preiskorridors unter Berücksichtigung der aktuellen Energiepreiskrise prüfen. Dabei sollte es Rückerstattungsmodelle einbeziehen, um die vom nEHS belasteten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen unter Berücksichtigung der Energiepreisentwicklung zu entlasten. Abhängig vom Ergebnis der Prüfung sollte die Bundesregierung dem Parlament einen entsprechenden Änderungsvorschlag unterbreiten.

Nur über eine grundlegend andere Ausgestaltung könnte das nEHS den **wesentlichen** Beitrag zur Emissionsminderung in den Sektoren Gebäude und Verkehr leisten, den die Bundesregierung von ihm erwartet.

Die Bundesregierung sollte zudem in den Verhandlungen auf europäischer Ebene darauf hinwirken, dass das neue europäische Emissionshandelssystem in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr (siehe Tz. 2.1) einen ausreichenden Anreiz für Emissionsminderungen bietet. Dabei begrüßt es der Bundesrechnungshof, dass die Bundesregierung in der EU perspektivisch auf die Einführung eines einheitlichen sektor- und länderübergreifenden CO₂-Preissystems hinwirken will.

3.4 Stellungnahmen des BMWK und des BMF

Die Stellungnahmen des BMWK und des BMF entsprechen sich weitestgehend.

Sie haben darauf hingewiesen, dass der nEHS zum 1. Januar 2021 erfolgreich gestartet sei. Er sei wesentlicher Bestandteil des Klimaschutzprogramms 2030 und leiste einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der deutschen Klimaziele sowie zur Einhaltung der deutschen Minderungsverpflichtung nach der EU-Klimaschutzverordnung. Er sei Teil eines Instrumentenmix, der eine Vielzahl von Maßnahmen in den Bereichen Gebäude und Verkehr umfasst, die gemeinsam eine Hebelwirkung für die erforderlichen CO₂-Emissionsminderungen entfalten sollen.

Die Einführung einer CO₂-Bepreisung für sämtliche Brennstoffemissionen außerhalb des EU-ETS haben die Ministerien als Paradigmenwechsel bezeichnet. Als Voraussetzung für dessen Gelingen sei es notwendig gewesen, eine wirksame und von Beginn an funktionsfähige Bepreisung einzuführen sowie die gesellschaftliche Akzeptanz des Systems sicherzustellen. Dem sei ein demokratischer Aushandlungsprozess vorausgegangen, der verschiedenen Interessen Rechnung trage. Im Ergebnis sei es gelungen, den nEHS ohne gesellschaftliche Verwerfungen als ein funktionsfähiges System zu etablieren.

Dazu habe sich die Bundesregierung bewusst für einen schrittweisen Einstieg des nEHS mittels einer Festpreisphase entschieden sowie für einen sozialen Ausgleich und die Kompensation sozialer Härten.

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass die neue Bundesregierung den Ansatz des sozialen Ausgleichs bekräftige, indem auch mittels der nEHS-Einnahmen die EEG-Umlage bereits im Jahr 2023 auf null abgesenkt werden solle. Zudem wolle die neue Bundesregierung einen reibungslosen Übergang zwischen dem nEHS und einem EU-Brennstoffemissionshandel schaffen.

Abschließend haben BMWK und BMF darauf hingewiesen, dass die Wirksamkeit des nEHS, auch mit Blick auf Festpreisphase und Preiskorridor regelmäßig durch die Bundesregierung evaluiert werde. Dies finde im Rahmen eines lernenden Systems statt, das den gesamten Instrumentenmix zum Klimaschutz miteinbeziehe und weiterentwickle sowie die Ausgestaltung eines künftigen EU-Brennstoffemissionshandels berücksichtige.

In diesem Zusammenhang hat das BMF darauf hingewiesen, dass auch die Anpassung des CO₂-Preises eine mögliche Maßnahme sei, sofern Zielverfehlungen eine Nachsteuerung erforderlich machen würden.

3.5 Abschließende Bewertung

BMWK und BMF haben zu den festgestellten Defiziten bei der Ausgestaltung des nEHS nicht im Einzelnen Stellung genommen, sondern allgemein auf die Entstehung des BEHG und seine Ziele verwiesen. Dabei haben sie im Wesentlichen die Aspekte wiederholt, die bereits im Klimaschutzprogramm 2030 und in der Gesetzesbegründung zum BEHG dargelegt sowie im BEHG vorgesehen sind (Evaluierung). Grundsätzlich neue Erwägungen haben BMWK und BMF nicht vorgebracht.

Insbesondere hat das BMWK nicht dazu Stellung genommen, weshalb es für eine Einführungsphase fünf bis sechs Jahre als „zeitlich angemessen dimensioniert“ hält.

Zudem sind BMWK und BMF nicht darauf eingegangen, wie sie nach Einführung der Marktphase des nEHS mit dem zu erwartenden erheblichen Preisanstieg umzugehen gedenken, um eine zentrale Voraussetzung eines wirksamen Klimaschutzes – die Planungssicherheit – zu gewährleisten.

Außerdem haben BMWK und BMF nicht präzisiert, welche Minderungsleistung sie von welchen Maßnahmen des Instrumentenmix erwarten. Nicht einmal näherungsweise haben sie angegeben, von welchen Maßnahmengruppen (Förderung, Regulierung, CO₂-Bepreisung) sie kurz- bis mittelfristig die wesentlichen Minderungsleistungen erwarten.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das nEHS auch nach dem Willen der neuen Bundesregierung in einen künftigen EU Brennstoffemissionshandel überführt werden soll. Er teilt die Auffassung, dass künftig ein einheitlicher sektor- und länderübergreifender CO₂-Preis in der EU Treibhausgasminderungen kostenwirksam und effizient erreichen kann – soweit er so ausgestaltet ist, dass er wirken kann.

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass die gesellschaftliche Akzeptanz, die soziale Ausgewogenheit und die Planungssicherheit grundlegende Voraussetzungen für einen funktionsfähigen und wirksamen Klimaschutz sind.

Er stellt jedoch fest, dass die Bundesregierung beim nEHS in seiner aktuellen Ausgestaltung den zentralen Wirkmechanismus – das am Markt gebildete Preissignal – ausgesetzt hat. Zudem liegt der aktuelle Preispfad deutlich unter den zu erwartenden Vermeidungskosten. Diese Rahmenbedingungen setzen für THG-Emittenten keinen ökonomischen Anreiz, Emissionen in größerem Umfang einzusparen. Es ist nicht erkennbar, wie das nEHS unter diesen Voraussetzungen überhaupt einen wesentlichen Beitrag zu Emissionsminderungen leisten können.

Ein zentrales Motiv für die Schaffung des nEHS war – angesichts eines längeren Verhandlungsprozesses auf europäischer Ebene – zeitnahes nationales Handeln, um die Minderungsziele für das Jahr 2030 zu erreichen. Auch der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom April 2021 hebt noch einmal die Dringlichkeit des Klimaschutzes hervor – und damit auch die Notwendigkeit von Maßnahmen, die zeitnah und effizient wirken.

Das BEHG sieht ausdrücklich vor, dass der Gesetzgeber unabhängig von den Ergebnissen der Evaluierungen die Festpreise und Preiskorridore anpassen kann. Die Bundesregierung sollte diese Möglichkeit jetzt nutzen und sich nicht allein auf den im BEHG angelegten Evaluierungsrhythmus zurückziehen – und damit dringende Entscheidungen in die Zukunft verschieben, auch auf Kosten der Planungssicherheit.

Deshalb sollte die neue Bundesregierung schon jetzt die frühere Einführung eines Preiskorridors unter Berücksichtigung der aktuellen Energiepreiskrise prüfen. Dabei sind selbstverständlich adäquate Rückerstattungsmodelle einzubeziehen. Zudem sollte das BMWK zeitnah einen Vorschlag für das System der Preisbildung nach dem Jahr 2026 machen, um die notwendige mittelfristige Planungssicherheit zu gewährleisten. Die Weiterentwicklung des nEHS sollte mit der schon mehrfach vom Bundesrechnungshof geforderten Energiepreisreform einhergehen.⁵⁵ Abhängig vom Ergebnis der Prüfung sollte die Bundesregierung dem Parlament einen entsprechenden Änderungsvorschlag unterbreiten.

Wie bereits erwähnt, geht der Bundesrechnungshof davon aus, dass die Bundesregierung bei allen Klimaschutzmaßnahmen und somit auch bei einer Fortentwicklung des nEHS die Versorgungssicherheit mit Energie und die Bezahlbarkeit berücksichtigen muss.

4 Flexible Mechanismen nach der EU-Klimaschutzverordnung

Das BEHG sieht flexible Mechanismen vor. Sie sollen eingesetzt werden, wenn mehr Emissionszertifikate ausgegeben werden müssen als geplant. Hierzu gehört der Zukauf von Emissionsberechtigungen anderer EU-Mitgliedstaaten.

Es ist fraglich, ob diese Möglichkeiten überhaupt in dem notwendigen Umfang bestehen. Außerdem ist nicht klar, was der Zukauf von Emissionsberechtigungen kosten wird. Das BMWK sollte hierzu eine Strategie entwickeln, wie es konkret mit einer Überschreitung von Emissionsmengen umzugehen gedenkt und von welchen Belastungen es für den Bundeshaushalt ausgeht, sollten die Mechanismen zum Einsatz kommen.

⁵⁵ Bericht nach § 99 BHO zur Umsetzung der Energiewende im Hinblick auf die Versorgungssicherheit und Bezahlbarkeit bei Elektrizität. 30. März 2021. Sowie Bericht nach § 99 BHO über die Koordination und Steuerung zur Umsetzung der Energiewende durch das BMWi. 28. September 2018.

4.1 Formen und Anwendung

Das BEHG sieht flexible Mechanismen nach der EU-Klimaschutzverordnung vor. Diese greifen, wenn während der Einführungsphase und für die Dauer der Anwendung des Preiskorridors die jährliche Emissionsmenge nach § 4 Absätze 1 und 3 für ein Kalenderjahr innerhalb der Handelsperiode überschritten **und** die Jahresmenge der EU-Klimaschutzverordnung nicht eingehalten werden (§ 5 Absatz 1 BEHG). Durch die Nutzung der flexiblen Mechanismen soll der „darüber hinaus gehende Bedarf an Emissionszertifikaten“ gedeckt werden.

Nach Begründung zum BEHG bezieht sich der zusätzlich abzudeckende Bedarf auf die Differenz zwischen der nach § 4 Absätze 1 und 3 festgelegten Menge und den ausgegebenen Emissionsberechtigungen.

Eine Rechtsverordnung soll die Einzelheiten zur Berechnung dieses zusätzlichen Bedarfs regeln und dabei unter anderem auch die Anrechnung möglicher Überschüsse an Emissionszuweisungen durch Minderungen in anderen Sektoren⁵⁶ berücksichtigen (§ 5 Absatz 2 BEHG). Bei Abschluss der Erhebungen im Juni 2021 lag die entsprechende Rechtsverordnung noch nicht vor.⁵⁷

Die bereits in Kraft getretene BEHV regelt unter anderem den Verkauf von Emissionszertifikaten. In der Begründung zu § 19 BEHV führt die Bundesregierung aus, dass die zulässige jährliche Emissionsmenge nach § 4 BEHG in dem Maße gemäß § 5 Absatz 1 BEHG erhöht werden könne, wie europäische Emissionsberechtigungen aus den zulässigen Emissionsbudgets anderer Mitgliedstaaten erworben werden.

Flexible Mechanismen nach der EU-Klimaschutzverordnung

Die EU-Klimaschutzverordnung sieht mehrere flexible Mechanismen für die EU-Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Minderungsverpflichtungen vor:

- Jeweils in begrenztem Umfang Vorwegnahme (Borrowing) und überjährige Übertragung (Banking) eigener AEA (Artikel 5 EU-ESR),
- Übertragung bzw. An-/Verkauf von AEA zwischen Mitgliedstaaten (Artikel 5 EU-ESR),
- Begrenzte Berücksichtigung von gelöschten EU-ETS-Zertifikaten (Artikel 6 EU-ESR),
- Begrenzte Berücksichtigung von über Senken erzielten Minderungen bzw. Verwendung von sogenannten LULUCF-Einheiten (Artikel 7 EU-ESR).

Die Option nach Artikel 6 EU-ESR steht für Deutschland nicht zur Verfügung.

⁵⁶ Hierbei handelt es sich im Wesentlichen um Emissionen aus den Sektoren Landwirtschaft und Abfall, die nicht unter das BEHG, jedoch unter die EU-Klimaschutzverordnung fallen.

⁵⁷ Das BMU hat einen ersten Entwurf für diese Verordnung am 30. September 2021 in die Ressortabstimmung gegeben (Aufnahme eines neuen § 36 in die zu ändernde BEHV).

Sollte Deutschland **zusätzliche** AEA zur Abdeckung von Emissionsüberschreitungen während der beiden Erfüllungszeiträume (Compliance-Zyklen) benötigen, kommen nur die flexiblen Mechanismen nach Artikel 7 EU-ESR und der Ankauf von AEA anderer Mitgliedstaaten nach Artikel 5 EU-ESR in Betracht.⁵⁸ Die Vorwegnahme und die überjährige Übertragbarkeit eigener AEA während eines Compliance-Zyklus schaffen netto keine zusätzlichen AEA.⁵⁹

Die meisten flexiblen Mechanismen können EU-Mitgliedstaaten erst nach der offiziellen Feststellung ihrer Emissionen durch die Europäische Kommission und die Errechnung ihrer vorläufigen Emissionsbilanz nutzen.⁶⁰ Sie können lediglich eine begrenzte Anzahl von AEA schon vor der Feststellung einer etwaigen Emissionsunterschreitung oder -überschreitung übertragen.⁶¹

Kann ein Mitgliedstaat auch unter Berücksichtigung der flexiblen Mechanismen seine Emissionen in einem Jahr nicht ausreichend mit AEA „decken“, wird sein Treibhausgasemissionswert des Folgejahres um die Fehlmenge des betreffenden Jahres, multipliziert mit dem Faktor 1,08 erhöht (Artikel 9 Absatz 1 a EU-ESR).

Ankauf von AEA

Bereits im November 2018 empfahl das UBA dem BMU, für den Compliance-Zyklus der EU-Klimaschutzverordnung zeitnah Vorkehrungen zu treffen, um einen etwaigen Bedarf an AEA frühzeitig zu decken.⁶² Angesichts der sehr eingeschränkten Zahl potenzieller Handelsakteure und eines intransparenten Marktes für AEA sei eine **langfristige Strategie** zur Deckung des eigenen Bedarfs sinnvoll. Dazu gehöre eine frühzeitige Schätzung, ob eigene Zukäufe notwendig werden. Dies sei umso wichtiger, als der Compliance-Mechanismus unter der EU-Klimaschutzverordnung wesentlich kürzere Fristen vorsehe als derjenige unter der EU Lastenteilungsentscheidung.

Eine entsprechende Empfehlung gab auch das Öko-Institut ab. Es kam im Juni 2019 zu dem Schluss, dass die kurzen Compliance-Fristen unter der EU-Klimaschutzverordnung den EU-Mitgliedstaaten kaum Zeit lassen, ihren eigenen Bedarf zur Deckung sich abzeichnender Minderungslücken zu prüfen und sich untereinander hinsichtlich etwaiger Ausgleichsmaßnahmen abzustimmen. Es empfahl, Maßnahmen zur Deckung einer sich abzeichnenden

⁵⁸ Umweltgutachten 2020. Sachverständigenrat für Umweltfragen. 2020. S. 76.

⁵⁹ Die EU-ESR sieht zwei Compliance-Zyklen zur Erfüllungskontrolle vor: von dem Jahr 2021 bis zum Jahr 2025 (Überprüfung in den Jahren 2027/2028) und von dem Jahr 2026 bis zum Jahr 2030 (Überprüfung in den Jahren 2032/2033).

⁶⁰ Vorläufige Bilanzierung bzw. Gegenüberstellung des Emissions-Solls (Vorgaben nach der EU-ESR) mit dem von der Europäischen Kommission festgestellten Emissions-Ist, nach der sich ein eventueller Einsatz von flexiblen Mechanismen nach der EU-ESR richtet.

⁶¹ Artikel 5 Absatz 4 EU-ESR. Vgl. auch Anlage I. Die Umsetzung der Effort-Sharing-Regulation im Unionsregister.

⁶² Die Umsetzung der Effort-Sharing-Regulation im Unionsregister.

Emissionslücke so früh wie möglich zu planen und mit anderen Mitgliedstaaten auszuhandeln.

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die EU-Klimaschutzverordnung die Möglichkeiten für etwaige Ankäufe von AEA anderer Mitgliedstaaten im Vergleich zur EU-Lastenteilungsentcheidung deutlich einschränkt. Sie geht auch davon aus, dass die Preise für AEA aufgrund höherer Minderungskosten deutlich oberhalb der Preise im EU-ETS liegen werden.

Für das Jahr 2030 erwartet die Europäische Umweltagentur (EEA), dass das derzeitige Gesamtminderungsziel im EU-ESR von 30 % (siehe Tz. 2.1) nur knapp erreicht wird. Je nach Maßnahmenzenario geht die EEA von einer Minderung zwischen 29 und 32 % aus.⁶³ Dazu müssten jedoch die Mitgliedstaaten alle ihre geplanten Maßnahmen umgehend und konsequent umsetzen.

In ihrem Vorschlag vom 15. Juli 2021 zur Reform der EU-Klimaschutzverordnung geht die Europäische Kommission davon aus, dass der Ankaufbedarf an AEA tendenziell zunehmen wird.⁶⁴ In der dem Vorschlag zugrunde liegenden Analyse fällt Deutschland in die Kategorie potenzieller Käuferstaaten. Die Europäische Kommission schätzt eine potenzielle Minderungslücke Deutschlands von 7 % bei der Erfüllung seiner Minderungsziele im Jahr 2030 unter dem von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Reformszenario (Treibhausgas-minderung für die gesamte EU im Jahr 2030 von 40 % im Bereich der EU-Klimaschutzverordnung; neues Minderungsziel für Deutschland: 50 anstatt 38 %).⁶⁵

Mehrere Studien weisen darauf hin, dass während der Geltungsperiode der EU-Klimaschutzverordnung eine angespannte Nachfragesituation hinsichtlich AEA abzusehen ist.⁶⁶ Dies sei auf das gestiegene Ambitionsniveau und auf die zu erwartenden geringen Erfolge der Mitgliedstaaten bei der Emissionsreduktion zurückzuführen. Die Möglichkeit substanzieller Zukäufe von AEA sei sehr ungewiss. Alle Analysen würden darauf hindeuten, dass es auch für andere EU-Mitgliedstaaten schwierig werde, die Ziele der EU-Klimaschutzverordnung einzuhalten.

Bei dieser Prüfung beantwortete das BMU die Frage nicht, welche Vorkehrungen es für eine eventuelle Nutzung von flexiblen Mechanismen der EU-Klimaschutzverordnung gemäß § 5 BEHG treffe.

⁶³ Auf Grundlage aller zwischen den Jahren 2019 und dem Frühjahr 2020 von den EU-Mitgliedstaaten gemäß EU Monitoring Mechanism Regulation (MMR) gemeldeten umgesetzten, eingeführten oder geplanten Maßnahmen erwartet die EEA eine Zielerreichung von 29 %. Unter Berücksichtigung der bis August 2020 nachgereichten bzw. aktualisierten NECP schätzt die EEA eine Minderung von 32 % (jeweils gegenüber dem Jahr 1990). Deutschland hat im Rahmen der MMR keine zusätzlichen Maßnahmen bis zum Stichtag im März 2020 berichtet, jedoch im August 2020 seinen NECP vom Juli 2020 aktualisiert. Die Schätzungen berücksichtigen keine Pandemie-Effekte. Trends and Projections 2020. EEA. S. 18 und Trends and projections under the Effort Sharing Legislation. Eionet Report – ETC/CME 8/2020. Januar 2021.

⁶⁴ Proposal for a Regulation amending Regulation (EU) 2018/842. COM (2021) 555 final. S. 58 ff.

⁶⁵ COM (2021) 555 final. S. 155/156.

⁶⁶ Expertise zur Compliance unter der EU-Klimaschutzverordnung. Öko-Institut e. V. 5. Juni 2019. Siehe auch Bewertung des Klimapakets und nächste Schritte. MCC-PIK. 14. Oktober 2019.

LULUCF-Einheiten

Nach Anhang III EU-ESR kann sich Deutschland für den Zeitraum 2021 bis 2030 maximal 22,3 Mt CO₂e aus dem Bereich LULUCF zur Einhaltung seiner Verpflichtungen nach der EU-Klimaschutzverordnung anrechnen lassen. Eine solche Anrechnung ist möglich, falls die Treibhausgasemissionen in Deutschland die jährliche Emissionszuweisung für ein bestimmtes Jahr einschließlich der gegebenenfalls übertragenen jährlichen Emissionszuweisungen überschreiten.

In ihrem NECP (siehe Tz. 3.2.6) erwartet die Bundesregierung für dieses Jahrzehnt, dass der Bereich LULUCF unter Berücksichtigung des Klimaschutzprogramms 2030 zur **Emissionsquelle** wird.⁶⁷ Die vom BMU in Auftrag gegebene Schätzung zu den Treibhausgasminderungswirkungen des Klimaschutzprogramms 2030 geht ebenfalls davon aus, dass der Bereich LULUCF in diesem Jahrzehnt Emittent und nicht Senke sein wird.⁶⁸ Das Klimaschutzprogramm 2030 selbst quantifiziert keine Wirkungen der vorgesehenen Maßnahmen für den Bereich LULUCF. Es verweist auf den Beschluss der Bundesregierung im Klimaschutzplan 2050, den Bereich LULUCF als Senke zu sichern, um damit auch das Ziel der LULUCF-Verordnung einzuhalten.

Nach der Novellierung des KSG im Jahr 2021 strebt die Bundesregierung nunmehr eine Senkenwirkung des LULUCF-Bereichs von 25 Mt CO₂e im Jahr 2030 an. In der Gesetzesbegründung verweist sie darauf, dass hierfür zusätzliche Maßnahmen mit einem Finanzvolumen von insgesamt 3,54 Mrd. Euro notwendig sind.

4.2 Würdigungen und Empfehlungen

Die Möglichkeit, von anderen EU-Mitgliedstaaten erworbene AEA und Minderungen aus dem Bereich LULUCF für zusätzliche Emissionsmengen nach dem BEHG einzusetzen, erweitert die nach § 4 Absatz 1 BEHG vorgesehene Mengenbegrenzung. Es werden Kompensationsmöglichkeiten aus Treibhausgasminderungen geschaffen, die nicht in Deutschland bzw. nicht im Anwendungsbereich des BEHG erzielt wurden. Auch die noch nicht erlassene Rechtsverordnung zu § 5 Absatz 2 BEHG soll solche intersektoralen Kompensationsmöglichkeiten vorsehen. Somit wird die potenzielle Lenkungswirkung des nEHS geschwächt, welches nach der Zielsetzung der Bundesregierung eine wesentliche Rolle bei der Erfüllung der nationalen (sektoralen) Klimaschutzziele bzw. der Verpflichtungen des EU-Mitgliedstaats Deutschlands aus der EU-Klimaschutzverordnung spielen soll.

Um Mehrbedarfe während der Einführungsphase und für die Dauer der Anwendung eines Preiskorridors im nEHS auszugleichen, hätte es beispielsweise genügt, im nEHS eigene flexi-

⁶⁷ Im Jahr 2025 mit etwa 7 Mt CO₂e, im Jahr 2030 mit etwa 10 Mt CO₂e. NECP vom Juni 2020. Tabelle B25. S. 169.

⁶⁸ Öko-Institut: für das Jahr 2025: 9,5 Mt CO₂e; für das Jahr 2030: 16,3 Mt CO₂e. Der Projektionsbericht 2021 geht für den Bereich LULUCF für das Jahr 2025 von 16,9 Mt CO₂e, für das Jahr 2030 von 22,3 Mt CO₂e aus.

ble Mechanismen vorzusehen, deren Anwendungsbereich allein auf die Menge an Brennstoffemissionen nach § 4 Absatz 1 BEHG begrenzt ist – beispielsweise die Möglichkeit einer Vorwegnahme und überjährigen Übertragbarkeit. Damit wäre die Lenkungswirkung des nEHS nicht weiter geschwächt worden. Um einen solchen Ausgleich innerhalb des Emissionsraums des BEHG zu ermöglichen, müsste die Festpreisphase allerdings kürzer ausfallen als der fünfjährige Compliance-Zyklus nach der EU-Klimaschutzverordnung.

Es bleibt abzuwarten, wie die noch nicht erlassene Rechtsverordnung zu § 5 Absatz 2 BEHG die Berechnung eines zusätzlichen Bedarfs regelt. Allerdings ist der in der Begründung zu § 19 BEHV vorgesehene Mechanismus aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht schlüssig. Demnach könne die zulässige jährliche Emissionsmenge nach § 4 BEHG in dem Maße über flexible Mechanismen **erhöht** werden, wie europäische Emissionsberechtigungen (AEA) aus den zulässigen Emissionsbudgets anderer Mitgliedstaaten (von der Bundesregierung) **erworben** werden. Während der Festpreis- und Preiskorridorphase des nEHS bestimmt jedoch allein die Nachfrage der verantwortlichen Inverkehrbringer die Zahl der ausgegebenen Zertifikate, was dazu führen kann, dass die in § 4 Absatz 1 BEHG festgelegte Menge überschritten wird. Die Überschreitung dieser Menge richtet sich allein nach dieser Nachfrage, nicht nach etwaig verfügbaren AEA.

Grundsätzlich stellt sich für den Bundesrechnungshof die Frage, wie realistisch die Möglichkeit eines Rückgriffs der Bundesregierung auf die vorgesehenen flexiblen Mechanismen überhaupt ist.

Das UBA und das Öko-Institut weisen darauf hin, dass die Nachfragesituation nach AEA unter der EU-Klimaschutzverordnung angespannt sein dürfte. Die Möglichkeit substanzieller Zukäufe von AEA dürfte daher sehr ungewiss sein. Die Europäische Kommission geht davon aus, dass im Zuge der anstehenden Zielverschärfung der EU-Klimaschutzverordnung der Ankaufbedarf von AEA weiter zunehmen wird. Damit dürften die Spielräume für den Ankauf zusätzlicher AEA durch die Bundesregierung äußerst begrenzt und mit erheblichen Ausgaben verbunden sein. Auf dieses Risiko hat der Bundesrechnungshof das BMU bereits Ende 2020 hingewiesen.⁶⁹

Auch die Möglichkeit der Nutzung von LULUCF-Einheiten ist derzeit kaum realistisch. In ihrem NECP geht die Bundesregierung davon aus, dass der Bereich LULUCF in diesem Jahrzehnt als Emittent und nicht als Senke bilanziert wird. Externe Studien bestätigen diese Einschätzung. Damit würde die Rückgriffsmöglichkeit auf diesen flexiblen Mechanismus entfallen. Es bleibt derzeit offen, wie die Bundesregierung eine Senkenwirkung des LULUCF-Bereichs von 25 Mt CO₂e im Jahr 2030 erreichen will, wie es im KSG 2021 vorgesehen ist.

Trotz der zahlreichen Unwägbarkeiten hinsichtlich der im BEHG vorgesehenen flexiblen Mechanismen hat das BMWK bisher kein Konzept entwickelt, wie es diese Unwägbarkeiten bewertet, wie es bei einer Überschreitung der Emissionsmengen konkret vorgehen will und

⁶⁹ <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/pruefungsmittelungen/2020/an-kauf-von-emissionsrechten-nach-der-eu-lastenteilungsentscheidung> (abgerufen am 16. September 2021).

von welchen Belastungen es für den Bundeshaushalt ausgeht, wenn es solche flexiblen Mechanismen in Anspruch nehmen muss.

Das BMWK sollte zeitnah ein solches Konzept entwickeln. Dies ist umso dringlicher, als der laufende klimapolitische Reformprozess auf europäischer Ebene absehbar zu einer erheblichen Anhebung der Klimaschutzziele für Deutschland führen wird.

4.3 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass derzeit keine belastbare Prognose erstellt werden könne, ob Deutschland seine zulässige Emissionsmenge nach der EU-Klimaschutzverordnung überschreiten werde. Es hat dies mit den laufenden Neuverhandlungen der EU-Klimaschutzverordnung begründet.

4.4 Abschließende Bewertung

Das BMWK hat zu den festgestellten Defiziten bei der Berücksichtigung etwaiger flexibler Mechanismen nach der EU-Klimaschutzverordnung nicht Stellung genommen. Stattdessen hat es mit Bezug zum laufenden Verhandlungsprozess auf EU-Ebene darauf hingewiesen, dass derzeit keine belastbare Prognose erstellt werden könne, ob Deutschland seine zulässige Emissionsmenge nach der EU-Klimaschutzverordnung überschreiten werde.

Gegenstand der Feststellungen und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes ist nicht, ob und wie derzeit Prognosen mit Bezug auf die Einhaltung der Minderungsvorgaben für Deutschland nach der EU-Klimaschutzverordnung erstellt werden können. Die Schwierigkeit, derzeit Prognosen abzugeben, macht die festgestellten Mängel nicht obsolet.

Der mögliche Einsatz flexibler Mechanismen schwächt die potenzielle Lenkungswirkung des nEHS zusätzlich. Zudem hat der Bundesrechnungshof Zweifel, ob Deutschland die flexiblen Mechanismen überhaupt in dem Maße zur Verfügung stehen werden, das erforderlich sein wird, um die nach heutigem Wissensstand zu erwartende Zielverfehlungen auszugleichen.

Vor diesem Hintergrund bemängelt der Bundesrechnungshof, dass das BMWK bislang kein Konzept hat, wie es mit diesen Unsicherheiten umzugehen gedenkt. Daran ändert auch der laufende Verhandlungsprozess zur EU-Klimaschutzverordnung nichts.

Nach Vorschlag der Europäischen Kommission soll die bisherige Architektur nebst Flexibilitäten der EU-Klimaschutzverordnung beibehalten werden. Im Mittelpunkt der Neuausrichtung der EU-Klimaschutzverordnung steht das Zielniveau. Für Deutschland soll das künftige Minderungsziel von bislang 38 auf etwa 50 % ansteigen. Ungeachtet der endgültig festgelegten Zielgröße wird sich das Minderungsziel für Deutschland erheblich erhöhen. Alles andere wäre mit dem neuen Minderungsziel der EU für das Jahr 2030 nicht vereinbar.

Vor diesem Hintergrund ist es geboten, dass sich das BMWK mit der Frage der Verlässlichkeit der Flexibilitäten als Ausgleichsmöglichkeiten im BEHG befasst und dazu ein entsprechendes Konzept erarbeitet.

5 Ausgleichsregelungen

Das BEHG sieht Ausgleichsmaßnahmen für Unternehmen vor, die von der Bepreisung des nEHS betroffen sind. Damit soll verhindert werden, dass die Unternehmen ihre Wertschöpfung außerhalb des nEHS verlagern und dadurch Emissionen ansteigen (Carbon Leakage). Zudem soll die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit dieser Unternehmen erhalten bleiben.

Das derzeitige System zur Feststellung, welche Unternehmen tatsächlich einem Verlagerungsrisiko ausgesetzt sind, ist zu ungenau. Es berücksichtigt Kosten, die im nEHS gar nicht anfallen. Andere Faktoren zur Ermittlung internationaler Wettbewerbsbeeinträchtigungen berücksichtigt es nicht – wie beispielsweise die innereuropäische Wettbewerbssituation oder die Absenkung der (künftig vollständig haushaltsfinanzierten) EEG-Umlage.

Das BMWK sollte die Regelungen im Sinne eines zielgenauen Carbon Leakage-Schutzes im nEHS überarbeiten.

Intention des BEHG ist es, die nicht vom EU-ETS erfassten Sektoren beim Einsatz fossiler Brennstoffe mit zusätzlichen Kosten zu belasten, um emissionsmindernde Verhaltensänderungen zu bewirken.⁷⁰ Gleichzeitig sieht es finanzielle Kompensationen vor, um durch das nEHS verursachte (indirekte) Belastungen auszugleichen. § 11 BEHG regelt drei Kompensationstatbestände.

Zur Finanzierung dieser Beihilfen soll im Bundeshaushalt 2022 ein neuer Titel im EKF ausgebracht werden (Kapitel 6092 Titel 697 02). Dabei erwartet die Bundesregierung für die Kompensation zur Vermeidung von Carbon Leakage und zum Erhalt grenzüberschreitender Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen nach § 11 Absatz 3 BEHG den bei Weitem höchsten Finanzierungsbedarf. Für das Abrechnungsjahr 2021 geht sie hierfür von 274 Mio. Euro Beihilfen aus⁷¹

Die Bundesregierung wird ermächtigt, die Einzelheiten bei allen drei Kompensationstatbeständen durch Rechtsverordnung zu regeln. Die Rechtsverordnungen zur Kompensation von unbeabsichtigten Doppelbelastungen durch das nEHS und zur Vermeidung von Carbon

⁷⁰ Begründung zum BEHG.

⁷¹ Zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022. Für die beiden anderen Kompensationstatbestände des § 11 BEHG (bei unzumutbaren Härten für Unternehmen (Absatz 1) und zur Vermeidung einer Doppelbelastung zum EU-ETS (Absatz 2)) erwartet die Bundesregierung für das Abrechnungsjahr 2021 lediglich eine Beihilföhe von jeweils 7,5 Mio. Euro (dies entspricht zusammen etwa 5 % der Gesamtkompensation nach § 11 BEHG).

Leakage und zum Erhalt der grenzüberschreitenden Wettbewerbsfähigkeit bedürfen der Zustimmung des Deutschen Bundestages.

Bei Abschluss der Erhebungen im Juni 2021 lag lediglich die Verordnung über Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage durch den nationalen Brennstoffemissionshandel (BECV) vor.⁷² Die BECV wurde am 31. März 2021 von der Bundesregierung beschlossen. Nach Auffassung des BMU hat die Bundesregierung eine ausgewogene Verordnung erarbeitet, die einen wirksamen Schutz vor Carbon Leakage gewährleistet.

Der Deutsche Bundestag erteilte der BECV am 24. Juni 2021 seine Zustimmung unter Maßgabe.⁷³ Die Verordnung muss noch der Europäischen Kommission zur beihilferechtlichen Prüfung vorgelegt werden. Dabei prüft die Europäische Kommission die Vereinbarkeit der Beihilfemaßnahme mit dem Binnenmarkt. Dazu gehört, ob der Beihilfebetrug und die Beihilfeintensität auf das erforderliche Minimum begrenzt sind.⁷⁴

Für die Ermittlung der „Nettoerlöse“ des Bundes aus dem nEHS sind neben den Ausgaben für den Vollzug des BEHG durch die DEHSt die Ausgaben für die drei o. g. Kompensationsmöglichkeiten nach § 11 BEHG zu berücksichtigen. Das BMU geht davon aus, dass sich die Ausgaben für Kompensationen nach § 11 BEHG im Zeitraum 2021 bis 2025 auf insgesamt etwa 1,948 Mrd. Euro belaufen werden (siehe Tabelle).

⁷² Für Kompensationen nach § 11 Absatz 1 BEHG hat das BMU einen ersten Entwurf für eine Verordnung am 30. September 2021 in die Ressortabstimmung gegeben (Aufnahme eines neuen Abschnitts 5 in die zu ändernde BEHV). Für die Kompensation nach § 11 Absatz 2 BEHG hat das BMWK einen ersten Entwurf für eine Verordnung am 15. März 2022 in die Ressortabstimmung gegeben.

⁷³ Nach Maßgabebeschluss des Deutschen Bundestages zur Zustimmung der BECV wurde der Selbstbehalt bei kleineren Unternehmen abgesenkt (§ 9 Absatz 6 BECV) sowie die Vorgaben zur Evaluierung der BECV ergänzt (§ 26 BECV).

⁷⁴ Leitlinien für staatliche Umwelt- und Energiebeihilfen 2014-2020. Mitteilung der Europäischen Kommission 2014/C 200/01.

Tabelle

Erlöse und Ausgaben mit Bezug zum BEHG

Im Jahr	2021	2022	2023	2024	2025	Summe
	<i>in Mio. Euro</i>					
Einnahmen	7 184,0 ^a	8 670,0	10 717,0	13 296,0	15 686,0	55 553,0
Ausgaben	2,8	299,7	360,4	583,5	747,2	1 993,6
davon § 11 BEHG		289,0	349,7	572,8	736,5	1 948,0
davon Vollzug DEHSt	2,8 ^b	10,7 ^c	10,7	10,7	10,7	45,6
Nettoerlöse	7 181,2	8 370,3	10 356,6	12 712,5	14 938,8	53 559,4

Quelle: Zweiter Regierungsentwurf zum Bundeshaushalt 2022; Entwurf BECV.

Erläuterungen:

^a IST-Einnahmen aus dem nEHS für das Jahr 2021 (gemäß des Zweiten Regierungsentwurfs zum Bundeshaushalt 2022). Ansonsten SOLL-Angaben.

^{b/c} Angaben des BMU.

5.1 Kompensationen zur Vermeidung von Carbon Leakage

Die BECV sieht die Möglichkeit einer finanziellen Kompensation als Beihilfe vor, wenn ein Unternehmen von Carbon Leakage betroffen ist. Beihilfeberechtigt sind Unternehmen mit einem Carbon Leakage-Risiko, die zudem die in der Verordnung vorgesehenen Gegenleistungen (vor allem klimafreundliche Investitionsmaßnahmen) nachweisen (§ 4 BECV).

Ziel der BECV ist es, Carbon Leakage zu vermeiden (Hintergrundinformationen zu Carbon Leakage siehe Kasten Carbon Leakage).⁷⁵

Kasten Carbon Leakage

Als Carbon Leakage bezeichnet man die Verlagerung von Emissionen zwischen Staaten oder Gebietskörperschaften in Folge unterschiedlicher klimapolitischer Regelungen.⁷⁶ Die Verlagerung kann den Anstieg von Emissionen auf globaler Ebene zur Folge haben.

Für Unternehmen, die von einer CO₂-Bepreisung direkt oder indirekt betroffen sind, kann ein Anreiz bestehen, ihre Wertschöpfung – Produktion, Investitionen oder Marktanteile – und damit Emissionen in Staaten ohne vergleichbare CO₂-Bepreisung zu verlagern. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn ein Unternehmen eine zusätzliche Kostenbelastung aufgrund der Preise für Emissionsberechtigungen nicht auf seine Kunden überwälzen kann und es sich

⁷⁵ Begründung zur BECV.

⁷⁶ Umweltgutachten 2016. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Mai 2016. Rn. 122 ff.

dadurch einem Wettbewerbsnachteil gegenüber Anbietern aus dem Ausland ausgesetzt sieht.⁷⁷

Bislang wurde Carbon Leakage empirisch kaum nachgewiesen. Methodisch und datentechnisch ist die Bestimmung eines potenziellen Carbon Leakage sehr komplex.⁷⁸ Beispielsweise gab es seit Einführung des EU-ETS bis zur Mitte der dritten Handelsperiode in den Jahren 2016/2017 keine Belege für die tatsächliche Existenz von Carbon Leakage.⁷⁹ Auch die Europäische Kommission verweist auf die Schwierigkeiten, einen verlässlichen empirischen Nachweis über die Existenz von Carbon Leakage zu führen. Die Gründe für eine Verlagerungsentscheidung seien vielfältig.⁸⁰ Die Europäische Kommission geht von einem Carbon Leakage-Risiko aus, wenn Drittländer weniger ambitionierte Klimaschutzziele verfolgen.⁸¹ Zudem nehme das Risiko mit steigenden CO₂-Preisen zu.⁸²

Bei der Bewertung eines Carbon Leakage-Risikos ist nach dem Sachverständigenrat für Umweltfragen zu berücksichtigen, dass auch außerhalb der EU in zahlreichen Staaten zunehmende klimapolitische Aktivitäten zu beobachten sind. Solange jedoch noch ein signifikantes internationales Gefälle in der klimapolitischen Regulierung des Industriesektors bestehe, sei Carbon Leakage angemessen zu berücksichtigen.⁸³

Um Fehlanreize oder eine Verwässerung von Anreizen zur Emissionsminderung zu vermeiden, weisen sowohl die Europäische Kommission als auch der Sachverständigenrat darauf hin, dass etwaige Entlastungsmaßnahmen zieladäquat und angemessen auszugestalten sind.⁸⁴ Gingen die Ausgleichsregelungen zu weit oder erfassten sie die von Carbon Leakage betroffenen Unternehmen nicht zielgenau, könne dies die Anreizwirkung des Emissionshandels erheblich beeinträchtigen.⁸⁵ Zudem seien Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Das BMU erklärte bei den Erhebungen des Bundesrechnungshofes, dass die Ermittlung von Sektoren im EU-ETS, die einem Carbon Leakage-Risiko ausgesetzt sind, seit mehr als 15 Jahren zu den am meisten diskutierten Themen gehöre. Das Kernproblem sei, dass dieses Risiko weder gemessen noch ex ante hinreichend sicher festgestellt werden könne.

⁷⁷ Energiepreise und effiziente Klimapolitik. Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim BMWi. 28. Juni 2019. S. 6. Impact Assessment der Europäischen Kommission SWD (2020) 190 final. 21. September 2020.

⁷⁸ Umweltgutachten 2016. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Mai 2016. Rn. 128 ff.

⁷⁹ Evaluation der Beihilfen für indirekte Kosten des EU-Emissionshandels im Rahmen der Strompreiskompensation für den Zeitraum 2013-2017. Bericht an das BMWi. Guidehouse Energy Germany GmbH. 30. April 2020. Sowie Umweltgutachten 2016. SRU. Rn. 129.

⁸⁰ SWD (2020) 190 final.

⁸¹ Leitlinien für bestimmte Beihilfemaßnahmen im Zusammenhang mit dem System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten nach 2021. Mitteilung der Kommission C (2020) 6400 final. 21. September 2020.

⁸² SWD (2020) 190 final.

⁸³ Umweltgutachten 2016. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Mai 2016. Rn. 123 ff.

⁸⁴ Umweltgutachten 2016. Sachverständigenrat für Umweltfragen. Mai 2016. Rn. 151 ff.

⁸⁵ SWD (2020) 190 final. BMWi-Gutachten, Juni 2019. S. 12.

Das UBA konsultiert ab dem Jahr 2022 und danach jährlich die für betroffene Sektoren oder Teilsektoren tätigen Interessenverbände, die Sozialpartner sowie Expertinnen und Experten auf dem Gebiet des Carbon Leakage-Schutzes und ermöglicht einen Austausch innerhalb dieses Expertenforums, um die Auswirkungen der CO₂-Bepreisung und der Beihilfe nach der BECV auf die Wettbewerbssituation der Unternehmen in Deutschland frühzeitig und kontinuierlich zu ermitteln, insbesondere in Hinblick auf kleinere und mittlere Unternehmen. Dazu legt die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag bis zum 30. September eines jeden Jahres einen Bericht vor (§ 26 Absatz 2 BECV).

Bis zum 30. September 2024 und dann alle vier Jahre hat das BMWK zudem eine externe Evaluierung der Durchführung der Verordnung zu beauftragen (§ 26 Absatz 3 BECV).

Von der BECV erfasste Emissionen und Umfang der Kompensationen

Die Bundesregierung geht davon aus, dass insbesondere der nicht vom EU-ETS erfasste Industriesektor in den Anwendungsbereich der BECV fällt. Grundsätzlich erwartet sie, dass im Industriesektor etwa 24,7 Mt CO₂ der Bepreisung nach dem BEHG unterliegen.⁸⁶ Sie schätzt, dass davon jährlich etwa 11 Mt CO₂ beihilferelevant werden, und rechnet mit etwa 1 500 beihilfeberechtigten Unternehmen. Die durch das BEHG auferlegten Kosten für den Ausstoß dieser Emissionsmenge sollen zu 60 bis 95 % kompensiert werden.

Damit liegt der Anteil der von der BECV erfassten CO₂-Emissionen an der nach § 4 Absatz 1 festzulegenden Emissionsmenge (siehe Tz. 3.2.3) für die Jahre 2021 und 2022 bei etwa **3,5 %**. Der Anteil der erwarteten Beihilfeausgaben an den Erlösen des BEHG für das Abrechnungsjahr 2021 liegen bei etwa **4 %** (Tz. 5).

Ermittlung des Carbon Leakage-Risikos im nEHS

Für die Ermittlung des Carbon Leakage-Risikos wird zunächst geprüft, ob ein Unternehmen zu einem Sektor oder Teilsektor gehört, bei dem ein Carbon Leakage-Risiko besteht (§ 5 BECV). Die Zugehörigkeit zu einem solchen Sektor oder Teilsektor ist Voraussetzung für eine eventuelle Beihilfe. Die BECV sieht zudem die Möglichkeit vor, in einem nachgelagerten Prüfungsverfahren weitere Sektoren und Teilsektoren zu identifizieren, bei denen ein Carbon Leakage-Risiko festgestellt wird (Abschnitt 6 BECV).

Die BECV **übernimmt aus dem EU-ETS nahezu vollständig**⁸⁷ die Liste der Sektoren und Teilsektoren, bei denen davon ausgegangen wird, dass im Zeitraum 2021 bis 2030 im EU-ETS ein

⁸⁶ Begründung zur BECV.

⁸⁷ Bis auf zwei Sektoren. Die Sektoren „Sonstiger NE-Metallerzbergbau“ und „Herstellung von Lederbekleidung“ wurden nicht in die Liste übernommen, da sie eine Emissionsintensität von Null aufweisen und daher in diesen Sektoren keine kompensationsfähigen Kosten zu erwarten sind. Die Möglichkeit einer nachträglichen Anerkennung bleibt auch für diese Sektoren erhalten.

Risiko der Verlagerung von CO₂-Emissionen besteht (Carbon Leakage-Liste).⁸⁸ Damit will die Bundesregierung die Anschlussfähigkeit an ein bereits EU-weit eingeführtes Schutzkonzept und eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte sicherstellen, unabhängig davon, ob sie in großen Anlagen des EU-ETS oder in kleineren Anlagen unter dem nEHS hergestellt werden.⁸⁹

Im EU-ETS wird das Carbon Leakage-Risiko anhand von zwei Indikatoren ermittelt⁹⁰:

- Handelsintensität: sie gibt an, wie stark ein Unternehmen bzw. das von ihm hergestellte Produkt im internationalen Wettbewerb steht;⁹¹
- Emissionsintensität: sie gibt an, welche Brennstoff- bzw. Emissionsmengen die Herstellung eines Produktes benötigen bzw. verursachen; dabei wird die ermittelte Menge ins Verhältnis zur Bruttowertschöpfung des Produktes gesetzt (kg/Euro); dabei werden sowohl **direkte Emissionen als auch indirekte Emissionen berücksichtigt**; so werden auch die Emissionskosten miteinbezogen, die den Energieunternehmen bei der Stromerzeugung entstehen und an die Strombezieher weitergeben.⁹²

Es besteht allerdings Einigkeit, dass **im nEHS keine** zusätzlichen relevanten **indirekten Emissionskosten** anfallen, da die Stromerzeugung nahezu vollständig unter den EU-ETS fällt.⁹³

Das BEHG hat keinen Einfluss auf die CO₂-Kosten der Stromerzeuger – diese werden allein im EU-ETS gesetzt. Somit fallen für die vom nEHS betroffenen Unternehmen keine weiteren indirekten Emissionskosten an. Auch die Bundesregierung teilt diese Einschätzung.⁹⁴

Vor diesem Hintergrund hatte eine vom UBA beauftragte Studie des Öko-Instituts vorge schlagen, die im Kontext der Carbon Leakage-Analyse auf EU-Ebene festgestellten indirekten Emissionskosten bei der Ermittlung der Carbon Leakage-Gefährdung im nEHS **nicht** zu

⁸⁸ Delegierter Beschluss (EU) 2019/708 der Kommission vom 15. Februar 2019.

⁸⁹ Begründung zur BECV.

⁹⁰ Übersteigt die Multiplikation der beiden jeweiligen Indikatorwerte den Wert 0,2, gilt ein Sektor als Carbon Leakage gefährdet. Die sektorbezogene Emissions- und Handelsintensitäten hat die Europäische Kommission in einem Forschungsvorhaben und Konsultationsprozess ermitteln lassen. Siehe https://ec.europa.eu/clima/events/stakeholder-meeting-results-preliminary-carbon-leakage-list-phase-4-eu-emissions-trading_en

⁹¹ Die sogenannte sektorbezogene Handelsintensität ist definiert als das Verhältnis des Wertes des internationalen Handels (Importe + Exporte) zum Gesamtvolumen des heimischen Marktes (Umsatz + Importe).

⁹² Bei den **direkten Emissionen** handelt es sich um die unmittelbar für die Herstellung eines Produktes verursachten Emissionen. Die Emissionskosten trägt das Unternehmen im EU-ETS durch die Verpflichtung, entsprechende Zertifikate abzugeben. Bei den **indirekten Emissionen** handelt es sich um die Emissionen, die verursacht wurden, um den für die Produktherstellung notwendigen Strom zu erzeugen. Diese Emissionskosten tragen im EU-ETS zunächst die Energieerzeuger, geben diese jedoch an die Strombezieher (hier: Produkthersteller) weiter.

⁹³ Bei kleineren Stromanlagen mit unter 20 Megawatt Feuerungswärmeleistung, die unter das nEHS fallen, wird angenommen, dass diese nicht preissetzend sind. Carbon Leakage im Brennstoffemissionshandel – Ansätze zur Ermittlung gefährdeter Sektoren. Öko-Institut e. V. Berlin. Herausgeber: UBA. Reihe Climate Change 50/2020. Oktober 2020. S. 26. Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit. DIW Berlin. Reihe Politikberatung kompakt. 159. 2020. S. 9. Siehe auch Begründung zur BECV (Zur Anlage).

⁹⁴ Kabinettsvorlage BECV vom 31. März 2021, S. 48.

berücksichtigen. Dies hätte zur Folge, dass für das nEHS **nur 25 der 44** im EU-ETS identifizierten Sektoren als Carbon-Leakage gefährdet eingestuft würden.

Als Ausgleich für die vollständige Übernahme der Sektorliste des EU-ETS sollten nur solche Unternehmen die ihnen zustehende Beihilfe vollständig erhalten, deren direkte Emissionsintensität mindestens 10 % des Branchendurchschnitts beträgt (§§ 7, 8 BECV).⁹⁵ In einem ersten Entwurf der BECV war vorgesehen, dass Unternehmen unterhalb dieser Schwelle nicht beihilfeberechtigt sind. Die finale Fassung der BECV sieht nun vor, dass antragstellende Unternehmen den Nachweis über das Überschreiten des Schwellenwertes erst ab dem Jahr 2023 erbringen müssen (§ 8 Absatz 2 BECV). Erbringen sie ihn nicht, beträgt der Kompensationsgrad 60 %.

Wettbewerbssituation innerhalb der EU

Jeder EU-Mitgliedstaat unterliegt denselben gesamteuropäischen Klimaschutzvorgaben. Mit welchen Maßnahmen er das für ihn geltende Minderungsziel nach der EU-Klimaschutzverordnung erreicht, ist ihm freigestellt (siehe Tz. 2.1).

Im Jahr 2020 hatten bereits 13 EU-Mitgliedstaaten Treibhausgasemissionen in Sektoren außerhalb des EU-ETS bepreist.⁹⁶ Zudem haben alle EU-Mitgliedstaaten bis Ende 2019 oder im Laufe des Jahres 2020 ihre NECP mit zusätzlichen Klimaschutzmaßnahmen gegenüber der Europäischen Kommission hinterlegt.⁹⁷

Das Öko-Institut geht davon aus, dass sich die klimapolitischen Ambitionsniveaus innerhalb der EU – und damit auch die Klimaschutzpolitischen Kosten – bis zum Jahr 2030 weiter annähern werden. Dabei verweist es auf die gemeinsamen Klimaziele der EU gegenüber der UN-Klimarahmenkonvention sowie die Vorgaben nach der EU-Klimaschutzverordnung. Eine Berücksichtigung des Handels mit anderen EU-Staaten würde in der Tendenz zu einer Überschätzung des Carbon Leakage-Risikos führen. Vor diesem Hintergrund sollte erwogen werden, die Handelsintensität Deutschlands mit Ländern innerhalb der EU geringer zu gewichten als die Handelsintensität mit Ländern außerhalb der EU.⁹⁸

Die OECD verortet Deutschland in einer aktuellen Vergleichsstudie zu CO₂-Preisen in 44 OECD- und G20-Staaten im Jahr 2018 im Mittelfeld – auch im Vergleich zu anderen EU-Staaten.⁹⁹ Dabei berücksichtigt die Studie nicht nur explizite CO₂-Preise aus Emissionshandelssystemen oder CO₂-Steuern, sondern auch implizite CO₂-Preise aus anderen

⁹⁵ Beim Nachweis dieser Mindestschwelle werden nur diejenigen CO₂-Kosten herangezogen, die unmittelbar durch das BEHG verursacht sind.

⁹⁶ CO₂-Preise: eine Idee, deren Zeit gekommen ist. Bestehende Instrumente und aktuelle Debatten in Europa und den G20. Germanwatch e. V. Juli 2019.

⁹⁷ Trends and projections in Europe 2020. Methodology Notes. EEA Report. No. 13/2020.

⁹⁸ Carbon Leakage im Brennstoffemissionshandel – Ansätze zur Ermittlung gefährdeter Sektoren. Öko-Institut e. V. Berlin. Herausgeber: UBA. Reihe Climate Change 50/2020. Oktober 2020. S. 41 ff.

⁹⁹ Effective Carbon Rates 2021. OECD 2021.

umweltbezogenen Steuern. 41 % der in Deutschland berücksichtigten (im Jahr 2018 noch ausschließlich impliziten) Preise mit CO₂-Bezug erreichten eine Größenordnung von 60 Euro pro Tonne CO₂. In der Spitzengruppe lag dieser Anteil bei fast 70 %.

Die Europäische Kommission stellte im Oktober 2020 fest, dass sich Deutschlands NECP hinsichtlich einer CO₂-Bepreisung allein auf das nEHS stütze und keine weiteren Maßnahmen vorsehe, um die CO₂-Bepreisung zu steigern. Im EU-Vergleich gehöre der Anteil der Einnahmen aus umweltbezogenen Steuern (Energie-, Kraftfahrzeug, Stromsteuer) am Bruttoinlandsprodukt zu den niedrigsten in der EU.¹⁰⁰ Im Jahr 2019 lag dieser Anteil mit 1,8 % unter dem EU-Durchschnitt von 2,4 %.¹⁰¹

Das BMU teilte bei den Erhebungen mit, dass bei Erstellung der BECV die Möglichkeit der Übertragbarkeit anderer Kompensationsansätze als Teil von Bepreisungssystemen in anderen Ländern betrachtet wurde. Es sei zu dem Ergebnis gekommen, dass kein vergleichbares Brennstoffemissionshandelssystem existiere, das eine sinnvolle Übertragbarkeit ermöglichen würde.

In dem von der BECV vorgesehenen nachgelagerten Prüfungsverfahren zur Feststellung einer möglichen Carbon Leakage-Betroffenheit weiterer Sektoren und Teilsektoren wird der Handel zwischen Deutschland und Drittstaaten innerhalb und außerhalb der EU berücksichtigt (§ 20 Absatz 3 BECV).

Stromkostenentlastung

Die Bundesregierung beschloss mit der Einführung der CO₂-Bepreisung, einen Teil der Erlöse zur Entlastung der Stromkosten zu verwenden.

Nach dem Ergebnis des Vermittlungsausschusses vom Dezember 2019 werden die Mehreinnahmen, die sich aus der Erhöhung des Preispfads für die Emissionszertifikate ergeben (Erstes Änderungsgesetz zum BEHG), vollständig zur Entlastung der Stromkosten verwendet. Für das Jahr 2021 entspricht dies 4,7 Mrd. Euro und deckt 43,5 % des gesamten Bundeszuschusses zur Entlastung der EEG-Umlage im Jahr 2021 ab.¹⁰² Nunmehr plant die Bundesregierung, die EEG-Umlage ab 1. Juli 2022 vollständig zu streichen bzw. über den Bundeshaushalt zu finanzieren.

Die EEG-Entlastung sollte Wettbewerbsnachteile für Unternehmen gegenüber der Situation vor der Bepreisung im nEHS ausgleichen. Entsprechend wollte das BMU die Kopplung der CO₂-Bepreisung an die Stromkostenentlastung bei der Ausgestaltung der BECV in der Weise

¹⁰⁰ Assessment of the final NECP of Germany. SWD (2020) 904 final. Brüssel. 14. Oktober 2020. K3-2-4a

¹⁰¹ <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-wirtschaft/umweltbezogene-steuern-gebuehren#wirkung-umweltbezogener-steuern> (abgerufen am 20. September 2021).

¹⁰² Insgesamt beträgt die Entlastung 10,9 Mrd. Euro und führt zu einer Senkung der EEG-Umlage im Jahr 2021 auf 6,5 ct/kWh. Die Mittel werden aus Titel 683 07 des EKF bereitgestellt.

berücksichtigen, dass die Entlastung bei der Ermittlung des Beihilfebetrages angerechnet wird.¹⁰³ Im Zuge der Ressortabstimmung wurde die vorgesehene Anrechnung der EEG-Entlastung aber gestrichen. Das BMU teilte mit, dass der Verzicht einer Anrechnung auf mehreren Gründen beruhe. Da sämtliche Unternehmen von der Entlastung profitieren, sollte eine Abweichung gegenüber den vom EU-ETS erfassten Anlagen vermieden werden. Bei einer Anrechnung innerhalb der BECV-Beihilferegelung würden die vom nEHS betroffenen Industrieanlagen gegenüber den Unternehmen mit EU-ETS-Anlagen benachteiligt.

Mehrere Forschungsinstitute gingen davon aus, dass bereits die ursprünglich geplante Senkung der EEG-Umlage gerade auch von der nEHS-Bepreisung betroffene Unternehmen im Industriesektor deutlich entlasten wird.¹⁰⁴ Dies würde ein mögliches Carbon Leakage-Risiko senken bzw. Wettbewerbsverzerrungen ausgleichen. Ein Institut geht aufgrund der Absenkung der EEG-Umlage von einer Entlastung für den Industriesektor von knapp 2 Mrd. Euro aus.¹⁰⁵

5.2 Würdigungen und Empfehlungen

Finanzielle Kompensationen nach § 11 Absatz 3 BEHG sollen darauf abzielen, Carbon Leakage zu vermeiden und die grenzüberschreitende Wettbewerbsfähigkeit betroffener Unternehmen zu erhalten. Es handelt sich bei diesen Kompensationen um Beihilfen, die auf das erforderliche Minimum begrenzt sein müssen, um mit dem EU-Binnenmarkt vereinbar zu sein. Zudem müssen die Kompensationen möglichst zielgenau den von einem Carbon Leakage-Risiko betroffenen Unternehmen vorbehalten sein, um die Anreizwirkung des nEHS nicht zu schmälern und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Für den Bundesrechnungshof steht außer Frage, dass Maßnahmen zur Vermeidung von Carbon Leakage notwendig sein können, um eine Verlagerung der Wertschöpfung in Staaten ohne entsprechende Klimaschutzmaßnahmen und einen damit möglicherweise einhergehenden Emissionsanstieg zu vermeiden.

Allerding entsprechen die Regelungen in der aktuell geltenden BECV den eingangs aufgeführten Anforderungen nicht.

¹⁰³ Begründung zur BECV (erster Entwurf, Dezember 2020).

¹⁰⁴ Carbon Leakage im Brennstoffemissionshandel – Ansätze zur Ermittlung gefährdeter Sektoren. Öko-Institut e. V. Berlin. Herausgeber: UBA. Reihe Climate Change 50/2020. Oktober 2020. Mögliche Auswirkungen des nationalen Brennstoffemissionshandels auf Carbon Leakage und Wettbewerbsfähigkeit. DIW Berlin. Reihe Politikberatung kompakt. 159. 2020. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur BECV am 3. Mai 2021.

¹⁰⁵ Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zur BECV am 3. Mai 2021.

Kein konsequenter Anschluss an das EU-Schutzsystem

Die nahezu vollständige Übertragung der Sektorenliste aus dem EU-ETS ist nicht sachgerecht. Bei der Ermittlung von Carbon Leakage im EU-ETS werden auch zusätzliche indirekte Emissionskosten berücksichtigt. Solche Emissionskosten fallen aber im nEHS gar nicht an. Eine Gleichbehandlung mit dem EU-ETS ist daher weder erforderlich noch geboten. Im Ergebnis hat die Bundesregierung fast doppelt so viele Sektoren als beihilfeberechtigt eingestuft, als es erforderlich gewesen wäre.

Dem BMU war bewusst, dass diese Vorgehensweise eine **Überkompensation** schafft. Mit der Einführung einer Mindestschwelle hinsichtlich der Emissionsintensität wollte es einen „Ausgleich“ schaffen, konnte sich damit im Zuge der Ressortabstimmung aber nicht vollständig durchsetzen. Der ursprünglich geplante „Ausgleich“ sollte darin bestehen, dass antragstellende Unternehmen unterhalb der Schwelle nicht beihilfeberechtigt sind. Nun erhalten alle Unternehmen, deren Sektor aufgrund Listenzugehörigkeit von vornherein beihilfeberechtigt ist, mindestens eine Kompensation in Höhe von 60 % ihrer CO₂-Kosten – ungeachtet dessen, ob ihr Sektor bei einer konsequenten Anwendung der EU-Kriterien (nur CO₂-Preisrelevante Kosten werden berücksichtigt) beihilfeberechtigt wäre oder nicht. Damit läuft der beabsichtigte „Ausgleich“ weitestgehend ins Leere, vielmehr bleibt es bei einer Überkompensation.

Gleichbehandlung gleichartiger Produkte und internationaler Wettbewerb

Die Bundesregierung begründet die nahezu vollständige Übernahme der EU-Sektorenliste auch damit, dass sie eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung gleichartiger Produkte und damit gleiche Wettbewerbsbedingungen innerhalb einer Branche sicherstellen will, unabhängig davon, ob sie in großen Anlagen des EU-ETS oder in kleineren Anlagen unter dem nEHS hergestellt werden.

Schutzzweck des § 11 Absatz 3 BEHG ist jedoch nicht eine Gleichbehandlung gleichartiger Produkte oder die Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen innerhalb einer Branche, sondern die Vermeidung von Carbon Leakage und der Erhalt der **grenzüberschreitenden** Wettbewerbsfähigkeit.

Dazu hätte die Bundesregierung die tatsächliche Wettbewerbssituation der betroffenen Industriesektoren zumindest innerhalb der EU genauer untersuchen lassen müssen. Dies hat sie aber unterlassen.

Alle EU-Mitgliedstaaten unterstehen denselben europäischen Klimaschutzvorgaben. Ihre klimapolitischen Ambitionsniveaus und damit auch Kosten nähern sich immer weiter an. Dies betrifft auch Unternehmen in der EU, die Brennstoffemissionen verursachen. Die OECD verortet Deutschland im europäischen Mittelfeld hinsichtlich der Belastung, die durch explizite und implizite CO₂-Kosten entsteht.

In Unkenntnis der tatsächlichen innereuropäischen Wettbewerbssituation und im Wissen einheitlicher Klimaschutzstandards innerhalb der EU überträgt die Bundesregierung eine Sektorliste, ohne sie an der tatsächlichen Kostensituation im nEHS auszurichten. Zudem lässt sie den innereuropäischen Handel als möglichen Carbon-Leakage Faktor gelten.

Keine Berücksichtigung der Stromkostenentlastung

Fragwürdig ist zudem, dass die Bundesregierung bei der Feststellung etwaiger internationaler Wettbewerbsnachteile nicht die Stromkostenentlastung berücksichtigt, die unter anderem aus den Erlösen des nEHS finanziert wird. Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass auch die Unternehmen, die in den Schutzbereich des § 11 Absatz 3 BEHG fallen, durch die Senkung bzw. den künftigen Wegfall der strompreisbasierten EEG-Umlage entlastet werden.

Zusammenfassend hält der Bundesrechnungshof die Ausgestaltung der Ausgleichsmaßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage für mangelhaft. Die Bundesregierung berücksichtigt Kosten, die nicht vom nEHS verursacht werden, nimmt Überkompensationen in Kauf und berücksichtigt entlastende Faktoren nicht ausreichend. Dies läuft der wesentlichen Intention des BEHG entgegen, eine Anreizwirkung zur Minderung von Emissionen zu schaffen. Außerdem kann die Bundesregierung auch nicht ausschließen, dass anderen Unternehmen infolge der Ausgleichsregelungen Wettbewerbsnachteile entstehen.

Im Zuge ihrer jährlichen Berichterstattung an das Parlament und der Evaluierung der BECV sollte das BMWK die Verordnung überprüfen und zeitnah überarbeiten. Sie sollte zielgenau sein und ausschließlich die Faktoren berücksichtigen, die für ein Carbon Leakage-Risiko maßgeblich sind. Dazu gehören auch die innereuropäische Wettbewerbssituation sowie die Auswirkung der Senkung bzw. Abschaffung der strompreisbasierten EEG-Umlage. Kosten, die nicht aufgrund des BEHG entstehen, sind nicht zu berücksichtigen.

5.3 Stellungnahme des BMWK

Das BMWK hat darauf hingewiesen, dass für die BECV eine regelmäßige Evaluierung vorgesehen sei, sodass die Kompensationszahlungen möglichst zielgenau die unterschiedlichen Wettbewerbsrisiken der vom BEHG betroffenen Wirtschaftsbranchen berücksichtigen.

5.4 Abschließende Bewertung

Das BMWK hat zu den festgestellten Defiziten bei der Ausgestaltung der BECV nicht konkret Stellung genommen, sondern allgemein auf den Evaluierungsauftrag der BECV verwiesen.

Damit sieht sich der Bundesrechnungshof in seinen Feststellungen bestätigt (siehe Tz. 5.2).

Er bleibt deshalb auch bei seiner ursprünglichen Empfehlung. Im Zuge seiner jährlichen Berichterstattung an das Parlament und der Evaluierung der BECV sollte das BMWK die Verordnung zeitnah überarbeiten. Sie sollte zielgenau sein und ausschließlich die Faktoren berücksichtigen, die für ein Carbon Leakage-Risiko maßgeblich sind. Dazu gehören auch die inhereuropäische Wettbewerbssituation sowie die Auswirkung der Senkung bzw. Abschaffung der strompreisbasierten EEG-Umlage. Kosten, die nicht aufgrund des BEHG entstehen, sind nicht zu berücksichtigen.

6 Fazit

Die Bundesregierung misst dem Emissionshandel eine zentrale Rolle bei der Erreichung ihrer Klimaziele bei. Der nEHS soll dabei einen wesentlichen Beitrag leisten, insbesondere für die Minderung der Emissionen aus den Sektoren Gebäude und Verkehr. Zwischen dem Jahr 2021 und 2030 soll er eine Minderung von 86 Mt CO₂ bewirken. Dies entspricht über 10 % der gesamten Treibhausgasemissionen in Deutschland im Jahr 2021 und stellt eine ambitionierte Minderungsmenge dar.

Bei der derzeitigen Ausgestaltung des nEHS kann der Bundesrechnungshof nicht erkennen, wie die Bundesregierung die angestrebten Emissionsminderungen erzielen kann. Indem die Bundesregierung bis zum Jahr 2026 auf eine effektive Mengenbegrenzung und freie Preisbildung verzichtet, setzt sie diejenigen Elemente eines Emissionshandelssystems aus, die am stärksten zu Emissionsminderungen beitragen können. Zudem kommt der aktuell bis zum Jahr 2026 festgelegte Preispfad nicht annähernd auf ein Preisniveau, das einen ökonomischen Anreiz zur Emissionsminderung setzen könnte. CO₂-Emittenten müssen im laufenden Jahrzehnt in den Sektoren Gebäude und Verkehr deutlich über 100 Euro ausgeben, um den Ausstoß von einer Tonne CO₂e zu vermeiden. Diese Vermeidungskosten sind damit deutlich höher als der im nEHS vorgesehene Preispfad zwischen 25 und 65 Euro.

Die Bundesregierung begründet die derzeitige Ausgestaltung des nEHS damit, die notwendige Planungssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen zu schaffen. Auch soll die Akzeptanz gegenüber den Klimaschutzmaßnahmen gesichert werden. Weshalb die Bundesregierung die Ziele der Planungssicherheit und der sozialen Ausgewogenheit nur mit der aktuellen Ausgestaltung des nEHS als fünfjähriges Festpreissystem gewährleistet sieht, erschließt sich nicht.

Denn das aktuelle System gewährleistet keineswegs die gewünschte Planungssicherheit. Wie nach dem Jahr 2026 die Preisbildung aussehen soll, ist bislang nicht bekannt und soll erst im Jahr 2025 entschieden werden.

Dem BMWK liegen bereits heute zahlreiche Erkenntnisse über Preispfade mit Anreizwirkung zur Treibhausgasminderung und über unterschiedliche Rückerstattungsmodelle vor, mit denen sich ein wirksames Klimaschutzinstrument nEHS mit den Zielen der Planungssicherheit und der sozialen Ausgewogenheit vereinbaren ließen.

Mit der aktuellen Ausgestaltung des nEHS hat die Bundesregierung notwendige Entscheidungen zur Preisbildung und zu Möglichkeiten der Rückerstattung in die Zukunft verschoben, die sie bereits heute treffen könnte. Damit lässt die Bundesregierung wertvolle Zeit verstreichen.

Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom April 2021 machte deutlich, dass die Dringlichkeit eines effektiven Klimaschutzes hoch ist und wirkungsvolle Maßnahmen nicht weiter in die Zukunft verschoben werden dürfen. Das unterstreichen auch die jüngsten Berichte des Weltklimarates über das Fortschreiten und die Folgen des Klimawandels. Im Jahr 2021 sind die Emissionen in Deutschland gegenüber dem Vorjahr wieder angestiegen. Dies zeigt den dringenden Handlungsbedarf allein in Deutschland.

Nach Auffassung des Bundesrechnungshofes sollte das BMWK für das Jahr 2023 die Anpassung des Preispfads im nEHS und insbesondere eine frühere Einführung eines Preiskorridors prüfen. Dabei sollte es die aktuelle Energiepreiskrise berücksichtigen und Rückerstattungsmodelle einbeziehen, mit denen die vom nEHS belasteten Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen entlastet werden können. Die Ausgleichssysteme sollten jedoch möglichst zielgenau ausgestaltet werden. Dies ist derzeit beim Schutz vor Carbon Leakage im nEHS nicht der Fall.

Zudem sollte das BMWK zeitnah einen Vorschlag machen, wie das System der Preisbildung des nEHS nach dem Jahr 2026 aussehen soll, um die notwendige mittelfristige Planungssicherheit zu gewährleisten.

Der Bundesrechnungshof geht davon aus, dass die Bundesregierung bei allen Klimaschutzmaßnahmen und somit auch bei einer Fortentwicklung des nEHS die Versorgungssicherheit mit Energie und die Bezahlbarkeit berücksichtigen muss. Gegebenenfalls hat sie beispielsweise flankierende Kompensationsmaßnahmen zu ergreifen, um soziale Härten zu vermeiden. Ein solches Vorgehen ist entscheidend für die Akzeptanz und damit den Erfolg ihrer Klimaschutzpolitik. Dies gilt insbesondere bei ohnehin schon hohen Energiepreisen wie derzeit infolge des völkerrechtswidrigen Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine. Umso wichtiger wäre es, die Weiterentwicklung des nEHS im Zuge einer umfassenden Energiepreisreform zu gestalten, wie sie der Bundesrechnungshof schon mehrfach gefordert hat.

Ehmann

Schmidt-Wegner