

Rechtsgutachten

Emissionshandel

und CO₂-Bepreisung

**Ist eine Ausweitung des Emissionshandels
auf den Verkehrs- und Gebäudesektor
rechtlich zulässig?**

Impressum

Herausgeber:

Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt)

Bismarckplatz 1

14193 Berlin

Telefon: +49 (0) 30 8903 5050

Fax: +49 (0) 30 8903 5010

emissionshandel@dehst.de

Internet: www.dehst.de

Redaktion: V 2.4 – Justitiariat Emissionshandel

Stand: 21.12.2019

Inhalt

Rechtsgutachten: Emissionshandel und CO2-Bepreisung – Ist eine Ausweitung des Emissionshandels auf den Verkehrs- und Gebäudesektor rechtlich zulässig?.....	4
A. Zusammenfassung.....	4
B. Rechtliche Bewertung der Vorschläge zur Einbeziehung in den Emissionshandel	6
(1) Europäische Variante: Einbeziehung der Sektoren Straßenverkehr und Gebäude in das EU-EHS.....	6
(2) Nationale „Opt-in“-Variante: Einbeziehung des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors in den EU-Emissionshandel auf nationaler Ebene	7
(3) National: Schaffung eines neuen EHS für die Sektoren Verkehr und Gebäude	10
C. Fazit.....	14
Anhang 1: Sachverständigengutachten zur Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude in Emissionshandelssysteme	15
Anhang 2: Aktuelle Studien, Aufsätze und Sachverständigengutachten zur CO2-Bepreisung durch Abgaben.....	20

Rechtsgutachten: Emissionshandel und CO₂-Bepreisung – Ist eine Ausweitung des Emissionshandels auf den Verkehrs- und Gebäudesektor rechtlich zulässig?

A. Zusammenfassung

Dieses Rechtsgutachten knüpft an das UBA-Positionspapier zur „CO₂-Bepreisung in Deutschland“¹ an und untersucht die rechtlichen Voraussetzungen zur Einbeziehung des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors in ein Emissionshandelssystem (EHS).

Es werden drei verschiedene Optionen rechtlich geprüft: Zunächst die Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude in das Europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) über eine Änderung der EU-Emissionshandelsrichtlinie (EH-RL), sodann eine Einbeziehung der genannten Sektoren über das sog. „Opt-in“-Modell nach Art. 24 der EH-RL und abschließend wird die Schaffung eines separaten nationalen Emissionshandelssystems (nEHS), das im Eckpunktepapier des Klimakabinetts² für den Verkehrs- und Gebäudesektor in Deutschland vorgesehen ist, unter einzelnen rechtlichen Aspekten geprüft,

- (1) Die Ausweitung des EU-EHS auf weitere Sektoren durch eine Änderung der EH-RL ist europarechtlich möglich und hätte gegenüber anderen Vorschlägen den Vorteil eines europaweit harmonisierten Vollzuges sowie einer einheitlichen CO₂-Bepreisung in den Sektoren Straßenverkehr und Gebäude. Laut Eckpunktepapier vom 20.09.2019 wird sich die Bundesregierung in enger Zusammenarbeit mit der Europäischen Kommission dafür einsetzen, einen europaweiten übergreifenden Zertifikatehandel für alle Sektoren einzuführen.³ Dies soll laut Eckpunktepapier in einer Allianz mit anderen „willigen“ EU-Mitgliedstaaten erreicht werden.⁴ Erforderlich wäre neben der Änderung der EH-RL eine anschließende Testphase für die neuen Sektoren. Wie die jüngsten Erfahrungen zur vergleichsweise geringfügigen Anpassung der EH-RL von der 3. an die 4. Handelsperiode für den Zeitraum 2021-2030 zeigen, nehmen die Verhandlungen innerhalb der EU lange Zeit in Anspruch, sodass eine kurzfristige Einbeziehung der genannten Sektoren in das EU-EHS durch eine Änderung der EH-RL in Anbetracht der erforderlichen Zustimmung der Mitgliedstaaten nicht realistisch erscheint.⁵

¹ Factsheet „CO₂-Bepreisung in Deutschland - Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile“, Umweltbundesamt vom 03. Juli 2019.

² Eckpunkte, Maßnahme 1 (S. 4 f.) abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975202/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>

³ Eckpunkte, S. 3 Absatz 1.

⁴ A.a.O.

⁵ Vgl. B (1).

- (2) Nach Art. 24 EH-RL können Mitgliedstaaten grundsätzlich die Einbeziehung weiterer Sektoren als die, die bereits erfasst sind, in ihren nationalen Vollzug des EU-EHS aufnehmen, sog. „Opt-in“-Modell. Die EU-Kommission muss diese Einbeziehung jedoch gemäß der EH-RL genehmigen. Vor dem Hintergrund aktueller EuGH-Rechtsprechung ist eine Ausweitung des ganz zentralen Emissionsbegriffs gemäß Art. 3 lit. b) EH-RL auf Grundlage eines delegierten Rechtsaktes untersagt. Die EU Kommission könnte einen Antrag auf ein Opt-in, das eine Änderung des Emissionsbegriffes beinhaltet, somit nicht genehmigen, da hier der Kernbereich der EH-RL berührt wäre. Emissionen müssen nach aktueller EuGH-Rechtsprechung der Definition in der EH-RL entsprechen und demnach von ortsfesten Anlagen oder von Flugzeugen ausgehen. Beides ist beim einzubeziehenden PKW-Verkehr nicht der Fall. Zudem können nach aktueller EuGH-Rechtsprechung nur die Betreiber unmittelbar emittierender Anlagen Verpflichtete im EU-EHS sein. Dies bedeutet, dass ohne eine Änderung der EH-RL nur die PKW-Fahrer und Wohnungsinhaber Teilnehmer im EU-EHS sein könnten. Die aktuell diskutierten Vorschläge gehen jedoch von einer Verpflichtung der Inverkehrbringer und Mineralölimporteure aus, keinesfalls sollen sämtliche Autofahrer oder Heizkesselbesitzer am Emissionshandel teilnehmen müssen. Diese Vorschläge bedürfen einer Änderung der EH-RL und sind über die „Opt-in“-Lösung gemäß Art. 24 EH-RL nicht umsetzbar.⁶
- (3) Weiterhin wird in diesem Gutachten die verfassungsrechtliche Zulässigkeit des nach dem Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG)⁷ neu zu schaffenden nationalen Emissionshandelssystems (nEHS) für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude beleuchtet. Entsprechend dem BEHG soll das nEHS ab 2021 mit einem jährlichen Fixpreis bis zum Jahr 2025 eingeführt werden, bevor in 2026 ein Preiskorridor zur Anwendung kommt, der durch Marktmechanismen zu einer Preisbildung führt.⁸ Erst ab 2027 soll dann eine in Emissionshandelssystemen übliche jährliche Obergrenze für Emissionen folgen, die eine Mengenbeschränkung der verfügbaren Zertifikate vorsieht. Insgesamt kann die Ausgestaltung des nEHS im BEHG als verfassungsrechtlich vertretbar angesehen werden, allerdings wird dies von finanzverfassungsrechtlichen Experten heftig bestritten.⁹ Die Anfangsphase könnte jedoch als notwendige Vorbereitungsphase zur Einführung eines neuen marktwirtschaftlichen Systems als gerechtfertigt angesehen werden. Die zeitlich klar begrenzte Festpreisphase wird durch den Schutz der Marktteilnehmer vor unkalkulierbaren Preisschwankungen gerechtfertigt und sorgt dafür, dass die CO₂-Bepreisung in der wirtschaftlichen Planung der Unternehmen und Endverbraucher berücksichtigt werden kann. Es bleibt abzuwarten, ob sich das BVerfG bereits im Wege einer etwaigen Normenkontrollklage mit Fragen der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des BEHG befassen wird.

Anhang 1 enthält einen **tabellarischen Überblick** über aktuell vorliegende Sachverständigengutachten in Deutschland zur Emissionsminderung im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor durch Einbeziehung in ein Emissionshandelssystem (Stand: 15.11.2019).

⁶ vgl. B (2).

⁷ Der Bundestag hat am 15.11.2019 in geänderter Fassung mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen von AfD, FDP, Die Linke und Grüne einem Gesetzentwurf der Koalition zum BEHG, Drs.: [19/14746](#), in 2. und 3. Lesung angenommen. Das Gesetz ist am 20.12.2019 in Kraft getreten, BGBl. 2019, I S. 2728.

⁸ vgl. § 10 Abs. 2 BEHG.

⁹ Zuletzt äußerten Stefan Klinski und Thorsten Müller als Sachverständige der öffentlichen Anhörung des Unterausschusses verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Entwurf des BEHG, 06.11.2019, siehe Anlage 1.

B. Rechtliche Bewertung der Vorschläge zur Einbeziehung

in den Emissionshandel

Über das Europäische Emissionshandelssystem (EU-EHS) findet seit 2005 eine Bepreisung von Treibhausgasemissionen in den einbezogenen Sektoren (Energiewirtschaft und Industrie) statt. Der innereuropäische Luftverkehr ist seit 2012 in das EU-EHS integriert. Es sind verschiedene Varianten denkbar, wie eine CO₂-Bepreisung im Verkehrs- und/oder Gebäudesektor alternativ oder ergänzend zu einer CO₂-Besteuerung über einen Emissionshandel umgesetzt werden könnte:

- (1) die Erweiterung des EU-EHS um weitere Sektoren auf EU-Ebene durch eine Änderung der EH-RL,
- (2) die Einbeziehung des deutschen Verkehrs- und/oder Gebäudesektors in das EU-EHS als sog. „Opt-in“ für Deutschland gemäß Artikel 24 der EH-RL oder
- (3) die Etablierung eines separaten, nationalen EHS (nEHS) für den Verkehr und/oder den Gebäudesektor.

Diese Handlungsoptionen werden nachfolgend unter rechtlichen Gesichtspunkten näher erläutert.

(1) Europäische Variante: Einbeziehung der Sektoren Straßenverkehr und Gebäude in das EU-EHS

Gegenwärtig werden (in Deutschland) Vorschläge zur Einbeziehung des nationalen Straßenverkehrs in das EU-EHS diskutiert.¹⁰ Von den drei beleuchteten Einbeziehungsvarianten erscheint grundsätzlich die Einbeziehung weiterer Sektoren in das EU-EHS als sinnvollste und rechtlich effektivste Lösung, da alle Mitgliedstaaten die europäischen Vorschriften nach entsprechender Novellierung der EH-RL in nationales Recht einheitlich umsetzen müssten. Auf diese Weise könnten die Emissionen des Verkehrs- und Gebäudesektors in das funktionierende EU-EHS integriert werden und einer europaweit einheitlichen CO₂-Preisbildung unterworfen werden.

Dieses Vorgehen erfordert allerdings eine Novellierung der EH-RL, die, wie die Erfahrungen um die gerade abgeschlossene Reform des EU-EHS für den Zeitraum 2021-2030 zeigen, voraussichtlich mehrere Jahre Zeit in Anspruch nehmen wird. Die novellierte EH-RL ist nach zweieinhalb Jahren Verhandlungsdauer zwischen EU-Kommission, Rat und Parlament im April 2018 in Kraft getreten. Die emissionshandelspflichtige Einbeziehung des Luftverkehrs als weiterer Sektor des EU-EHS im Jahr 2012 wurde im Jahr 2008 durch eine Richtlinienänderung beschlossen, dieser gingen ebenfalls über zwei Jahre intensiver Verhandlung voraus sowie eine Testphase in den Jahren 2010 und 2011. Diese Erfahrungen veranschaulichen, dass eine Änderung der Richtlinie auf EU-Ebene kurzfristig nicht realisierbar erscheint, da die rechtliche Umsetzung und anschließende Testphase für die neuen Sektoren einige Jahre dauert. Eine Einbeziehung der beiden Sektoren in das EU-EHS ist somit rechtlich möglich, jedoch aus Zeitgründen (mehrjährige Verhandlungs- und Pilotphase) im Hinblick auf eine schnelle Umsetzbarkeit und Wirksamkeit nicht die bevorzugte, allenfalls eine langfristige Lösung.

¹⁰ vgl. Tabelle im Anhang 1 zu den jüngst veröffentlichten Sachverständigengutachten zur Erweiterung des EU-ETS für die Sektoren Verkehr und Gebäude.

Darüber hinaus hält das Umweltbundesamt zudem aus fachlichen Gründen die Einbeziehung des Straßenverkehrs und von Gebäuden in das EU-EHS nicht für den schnellsten und effektivsten Weg, um in diesen Sektoren in Deutschland die dringend erforderlichen Emissionsminderungen zu erreichen. Die fachlichen Argumente werden in diesem Rechtsgutachten nicht näher ausgeführt, diesbezüglich wird auf das bereits veröffentlichte Positionspapier und Factsheet des UBA verwiesen.¹¹

(2) Nationale „Opt-in“-Variante: Einbeziehung des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors in den EU-Emissionshandel auf nationaler Ebene

Um die erkannten langwierigen Entscheidungsfindungs- und Rechtsetzungsprozesse in der EU zu umgehen, schlagen mehrere Gutachten die Einbeziehung des deutschen Straßenverkehrs und des Gebäudesektors als sog. „Opt-in“ über Artikel 24 der EH-RL vor.¹² Über ein „Opt-in“ können Mitgliedstaaten freiwillig zusätzliche Tätigkeiten und Treibhausgase in das EU-EHS einbeziehen. Neben weiteren Voraussetzungen bedarf es der Billigung durch die Europäische Kommission, dass die Einbeziehung einer neuen Tätigkeit gemäß der Richtlinie erfolgen kann.

Eine Einbeziehung des Verkehrssektors über Art. 24 EH-RL ist jedoch ohne eine Änderung der EH-RL gar nicht möglich:

a) Das Verfahren zur Einbeziehung neuer Tätigkeiten

Jeder Mitgliedstaat kann vorschlagen, neue Tätigkeiten oder Treibhausgase in seinen nationalen Vollzug des EU-EHS einzubeziehen. Art. 24 Abs. 1 der EH-RL sieht keine weitergehenden Anforderungen für Form und Umfang des Vorschlags vor. Nach Sinn und Zweck der Vorschrift, die als nächsten Schritt die Genehmigung durch die Kommission vorsieht, bedarf es eines detaillierten und ressortübergreifend abgestimmten Vorschlags über die Einbeziehung. Der Vorschlag selbst muss nicht als Gesetzentwurf vorgelegt werden. In Betracht kommt daher, parallel zum eigentlichen Vorschlag, das bestehende TEHG¹³ um einen weiteren Teil zu novellieren oder ein Bundesgesetz (z. B. ein TEHG II) zu entwerfen, um die im Vorschlag getroffenen Regelungen zur Einbeziehung umzusetzen. Eine nationale Umsetzung erscheint auch vor dem Hintergrund erforderlich, dass die Genehmigung der EU-Kommission als delegierter Rechtsakt erfolgt, die dann durch den Mitgliedstaat entsprechend umgesetzt werden muss¹⁴. Wurde die Einbeziehung einer neuen Tätigkeit durch einen Mitgliedstaat von der EU-Kommission gemäß Art. 24 Abs. 1 der EH-RL genehmigt, ist auch davon auszugehen, dass die EU-Kommission nach Abs. 2 die Vergabe zusätzlicher Zertifikate gestatten wird.¹⁵ Anlagen, die auf diese Weise in den Emissionshandel einbezogen wurden, stehen demnach Anlagen, die bereits den Tätigkeiten des Anhang I der EH-RL unterliegen, gleich. Es gelten die gleichen Regeln zur Zuteilung und zum Vorliegen einer entsprechenden Emissionsgenehmigung, vgl. Art 4 S.1 der EH-RL. Der Inhaber einer solchen Genehmigung muss in der Lage sein, die Emissionen zu überwachen und darüber Bericht zu erstatten, vgl. Art. 6 Abs. 1 EH-RL.

¹¹ siehe Factsheet „CO₂-Bepreisung in Deutschland - Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile“, Umweltbundesamt vom 03. Juli 2019.

¹² vgl. Übersicht zu den Gutachten im Anhang 1, unter anderem das „Sondergutachten der Bundesregierung“, das Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats des BMWi, das Gutachten von Prof. Edenhofer sowie das Gutachten von Prof. Büdenbender.

¹³ Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG), das zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Januar 2019 (BGBl. I S. 37) geändert worden ist.

¹⁴ Die Genehmigung kann auch als delegierte Verordnung gemäß Art. 288 Abs. 1 AEUV mit einem reduzierten Anwendungsbereich erfolgen, sodass nicht alle Mitgliedstaaten Adressaten der delegierten Verordnung sein müssten. Eine solche Verordnung hätte in Deutschland zwar unmittelbare Wirkung, jedoch ist davon auszugehen, dass die Genehmigung durch die Kommission nicht derart ausgestaltet ist, dass eine vollzugsfähige Umsetzung durch Bundesgesetz nicht mehr notwendig wäre.

¹⁵ vgl. Gutachten der Stiftung Umweltenergierecht: „Zur Zulässigkeit der Ausweitung des EU-Emissionshandels nach Art. 24 EHS-Richtlinie auf die Bereiche Verkehr und Wärme in Deutschland“, S. 7.

- b) Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude durch „Opt-in“ nur mit Änderung der EH-RL möglich

Im Straßenverkehrssektor würden nicht die Autofahrer in den Emissionshandel einbezogen (analog zu den Luftverkehrsbetreibern), sondern die Unternehmen, die die Kraftstoffe in den Verkehr bringen, jedoch keine direkten Emissionen verursachen (sogenannter Up-Stream- oder Mid-Stream-Ansatz¹⁶). Grundsätzlich steht es den Mitgliedstaaten frei, welche weiteren zusätzlichen Tätigkeiten und Treibhausgase diese nach Art. 24 EH-RL freiwillig in das EU-EHS einbeziehen wollen, sodass der Betrieb eines Pkw oder einer Heizungsanlage als neue Tätigkeiten angesehen werden könnten.

Allerdings bedarf es in einem weiteren Schritt – wie oben unter a) erläutert - der Genehmigung durch die EU-Kommission mittels eines delegierten Rechtsakts. Die Genehmigungsfähigkeit ist an den europarechtlichen Grenzen des Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 AEUV zu messen. Danach darf ein delegierter Rechtsakt nur Regelungen treffen, die mit seiner Ermächtigungsgrundlage vereinbar sind. Dies bedeutet im konkreten Fall, dass die Kommission nur solche weiteren Tätigkeiten genehmigen darf, die **mit den maßgeblichen Regelungen der EH-RL im Einklang stehen** (siehe Wortlaut des Art. 24 I EH-RL: „gemäß der Richtlinie“; in der englischen Fassung: „in accordance with this directive“). Demnach stellt sich die Frage, ob die Teilnahme am Straßenverkehr bzw. das Heizen von Gebäuden Tätigkeiten sind, die mit den maßgeblichen Regelungen der EH-RL im Einklang stehen und deren Einbeziehung die EU-Kommission gem. Art. 24 Abs. 1 der EH-RL über ein sog. „Opt-in“ genehmigen könnte.

Nach der aktuellen Rechtsprechung des EuGH (Schäfer-Kalk Urteil, vom 19.01.2017, C-460/15) ist die **Ausweitung des Emissionsbegriffs** in Art. 3 lit. b) EH-RL durch eine delegierte Verordnung **untersagt**, da der Begriff „Emission“ in der EH-RL definiert ist und durch eine auf der EH-RL basierende delegierte Verordnung nicht geändert werden kann.¹⁷ „Emission“ wird gemäß Art. 3 lit. b) EH-RL definiert als „Freisetzung von Treibhausgasen in die Atmosphäre aus Quellen in einer Anlage und die Freisetzung der in Anhang I in Verbindung mit der Tätigkeitskategorie „Luftverkehr“ aufgeführten Gase aus einem Flugzeug [...]“. Die Emissionen müssen somit aus Quellen **in einer Anlage** stammen. Eine Anlage ist gemäß Art. 3 e) der EH-RL eine ortsfeste technische Einheit. Die Eigenschaft „ortsfest“ erfüllt ein PKW gerade nicht. Beim Betrieb eines Pkw werden Treibhausgase weder aus den Quellen einer ortsfesten Anlage noch durch ein Flugzeug in die Atmosphäre freigesetzt. Wollte man die Tätigkeit „Fahren eines PKW“ in das EU-EHS einbeziehen, wäre somit eine Änderung des Emissionsbegriffs im Sinne einer Erweiterung auf indirekte Emissionen erforderlich. Diese Änderung setzt wiederum eine Änderung der zugrundeliegenden Richtlinie nach dem zeitlich aufwendigen Verfahren zuzüglich der Zustimmungsverfahren durch die EU-Kommission voraus.¹⁸

¹⁶ Downstream-Ansatz = Endverbraucher der Energieträger als Teilnehmer am ETS.

¹⁷ siehe EuGH, Schäfer-Kalk Urteil, vom 19.01.2017, C-460/15, Rn. 40 - 48.

¹⁸ Das Gutachten von Prof. von Nettesheim (FDP-Gutachten) als auch das Gutachten der Anwaltskanzlei Ohms (MIT-CDU Gutachten) arbeiten lediglich heraus, dass das Schäfer-Kalk Urteil keine Auswirkung auf die Entscheidung der Mitgliedstaaten hat, neue Tätigkeit über das „Opt-in“ Verfahren nach Art. 24 I EH-RL der Kommission vorzuschlagen. Beide Gutachten setzten sich jedoch gerade nicht mit der hier entscheidenden Frage auseinander, ob ein solcher nationaler Erweiterungsvorschlag im Hinblick auf das EuGH-Urteil von der Kommission durch einen delegierten Rechtsakt genehmigt werden kann.

Nach der weiteren Rechtsprechung des EuGH in seinem Urteil zu Trinseo (Urteil vom 28.02.2018, C-577/16) beschränkt sich der Geltungsbereich der EH-RL zudem auf Anlagen, die tatsächlich selbst, sprich unmittelbar, emittieren.¹⁹ Für die Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-EHS werden ausschließlich Unternehmen, die die Kraftstoffe in den Verkehr bringen, als Verpflichtete zur Teilnahme am Emissionshandel in Betracht gezogen (Up-Stream oder Mid-Stream-Ansatz). Diese emittieren jedoch gerade nicht selbst und unmittelbar. Ihre Tätigkeiten könnten daher nicht gemäß Art. 24 Abs. 1 EH-RL in das EU-EHS aufgenommen werden, da hierdurch wiederum der Emissionsbegriff in unzulässiger Weise durch einen delegierten Rechtsakt erweitert würde. Für eine Einbeziehung von Anlagen oder Verpflichteten, die nicht selbst unmittelbar emittieren, müsste somit ebenfalls die Richtlinie geändert werden.

Für ein „Opt-in“ des deutschen Straßenverkehrs in den nationalen Vollzug des EU-EHS wäre somit eine Richtlinienänderung notwendig, nämlich eine Änderung der Art. 3 lit. b), Art. 4 S. 1 und Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EH-RL. Einer solchen Richtlinienänderung dürfte – wie die Erfahrung gezeigt hat – ein jahrelanger Prozess werden und scheidet als kurzfristige Option aus.

Die aufgezeigten rechtlichen Einschränkungen gelten zum Teil ebenso für eine mögliche Einbeziehung des Gebäudesektors. Auch hier sollen nicht die Besitzer der Heizkessel verpflichtet werden, sondern die Brennstofflieferanten (Upstream- oder Midstream-Ansatz). Diese können nicht als Verpflichtete mit den Bestimmungen der geltenden EH-RL wegen der notwendig **unmittelbaren Verursachung** der CO₂-Emissionen über einen delegierten Rechtsakt durch die Kommission einbezogen werden, dieser wäre nicht genehmigungsfähig. Für die Einbeziehung des Gebäudesektors im Einklang mit den geltenden Vorschriften der EH-RL²⁰ müsste an der **direkt** emittierenden Tätigkeit der einzelnen Heizungsanlagen angesetzt werden. Eine Emissionsberichterstattung und -überwachung durch jeden einzelnen Heizungsanlagenbetreiber ist jedoch ebenso unpraktikabel, wie im Straßenverkehrssektor die Einbeziehung der einzelnen Autofahrerinnen und Autofahrer.²¹

c) weitere fachliche Gründe

Bezüglich der fachlichen Argumente, die gegen eine Integration der zwei Sektoren in das EU-EHS (auch im Wege eines Opt-in) sprechen, verweisen wir auf das Factsheet des UBA.²²

¹⁹ siehe EuGH, Trinseo-Urteil vom 28.02.2018, C-577/16, Rn. 45.

²⁰ D.h. eine Änderung der EH-RL wäre dann nicht notwendig.

²¹ Rechtsgutachten des BMU, „Warum eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Europäischen Emissionshandel nicht möglich ist, S.7, abrufbar unter: https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/einbeziehung_verkehrssektor_emissionshandel_EU_ETS.pdf (zuletzt abgerufen am 22.08.2019).

²² siehe Factsheet „CO₂-Bepreisung in Deutschland - Ein Überblick über die Handlungsoptionen und ihre Vor- und Nachteile“, Umweltbundesamt vom 03. Juli 2019.

(3) National: Schaffung eines neuen EHS für die Sektoren Verkehr und Gebäude

Wie das Klimakabinett am 20.09.2019 in seinen Eckpunkten mitteilte, ist für die Sektoren Verkehr und Gebäude ein **nationales EHS** (nEHS) neu zu schaffen.²³ Die Umsetzung der Beschlüsse wurde durch den Entwurf eines nicht zustimmungspflichtigen Bundesgesetzes, dem Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen, Brennstoff-Emissionshandelsgesetz (BEHG)²⁴, auf den Weg gebracht. Das Gesetz ist am 20.12.2019 in Kraft treten.²⁵ Das BEHG wird als europa- und verfassungsrechtlich zulässig bewertet.

a) europarechtliche Erwägungen

Das durch das BEHG ausgestaltete nEHS ist mit höherrangigem Europarecht, vor allem der EH-RL, vereinbar und kann gegebenenfalls als europarechtlich zulässige Schutzverstärkungsklausel nach Art. 193 AEUV betrachtet werden.

Die Vorschriften der EH-RL sind zunächst nicht berührt, da die Sektoren Verkehr und Gebäude nicht dem EU-EHS unterliegen, sondern den europaweit festgelegten Zielen der „Effort-Sharing-Decision“²⁶. Demnach sind die Mitgliedstaaten für das Erreichen der dort festgelegten Sektorziele verantwortlich und können die Maßnahmen zum Erreichen der Minderungsziele grundsätzlich frei wählen. Der Anwendungsbereich der EH-RL wäre allenfalls dann betroffen, falls das nEHS auch die Abgabe von Emissionsberechtigungen aus dem EU-EHS gestatten würde. Eine solche nationale Regelung ist im BEHG nicht vorgesehen.

Selbst wenn das nEHS die Verwendung von Emissionsberechtigungen aus dem EU-EHS gestatten würde, könnte eine solche Regelung mit der EH-RL vereinbar sein oder als zulässige Schutzverstärkungsklausel nach Art. 193 AEUV angesehen werden. Eine Pflicht zur ausschließlichen Verwendung der Emissionsberechtigungen zur Erfüllung emissionshandelsrechtlicher Verpflichtungen nach der EH-RL besteht gerade nicht. So sieht bereits Art. 12 Abs. 4 EH-RL vor, dass die Mitgliedstaaten durch die notwendigen Maßnahmen sicherstellen, dass Zertifikate jederzeit gelöscht werden, wenn der Inhaber dies beantragt. Die Löschung von Zertifikaten ist ohne eine besondere Zweckbestimmung durch den Anlagenbetreiber somit im EU-EHS vorgesehen. Wenn dieser Auffassung nicht gefolgt würde, könnte zur Rechtfertigung einer Abweichung von der Richtlinie die Schutzverstärkungsklausel aus Art. 193 AEUV greifen. Diese lässt nationale Schutzverstärkungen zu, wenn sie mit EU-Primärrecht vereinbar sind. Die nationale Maßnahme muss in Bezug auf den Unionsrechtsakt einen optimierenden Inhalt haben.²⁷ Das nEHS könnte als zulässige nationale Schutzverstärkung ausgestaltet werden, da es wie die EH-RL auf die Reduzierung von Treibhausgasemissionen gerichtet ist und es sich des Instrumentariums der EH-RL bedient, wenn es die Abgabe von Emissionszertifikaten für eine Menge von emittierten CO₂ vorsieht. Sodann setzt das nationale EHS in seiner Wirkungsweise den EU-EHS für weitere Tätigkeiten auf nationaler Ebene fort.

²³ abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975202/1673502/768b67ba939c098c994b71c0b7d6e636/2019-09-20-klimaschutzprogramm-data.pdf?download=1>.

²⁴ Der Bundestag hat am 15.11.2019 in geänderter Fassung mit den Stimmen von CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen von AfD, FDP, Die Linke und Grüne einem Gesetzentwurf der Koalition zum BEHG, Drs.: [19/14746](#), in 2. und 3. Lesung angenommen.

²⁵ BGBl. 2019, I S. 2728.

²⁶ Lastenteilung: Emissionsziele der Mitgliedstaaten, vgl. https://ec.europa.eu/clima/policies/effort_de#tab-0-1.

²⁷ Callies/Ruffert, AEUV, Art. 193 Rn. 5ff.

b) verfassungsrechtliche Erwägungen

Das BEHG berücksichtigt die Grundrechte der Brennstofflieferanten, die die Kraftstoffe in den Verkehr bringen, als Verpflichtete. Zwar könnte die Eigentumsgarantie aus Art. 14 GG betroffen sein, da Brennstofflieferanten anknüpfend an ihre steuerlichen Pflichten im Energiesteuergesetz für das Inverkehrbringen von Brennstoffen Zertifikate abgeben müssen. Jedoch ist das bloße Vermögen vom Schutzbereich des Art. 14 GG nicht umfasst, es muss allerdings sichergestellt werden, dass kein rechtswidriger Eingriff in Genehmigungen, die eine Eigentumsposition der Verantwortlichen vermitteln, vorliegt. Den Vorgaben des Art. 14 GG wird das BEHG gerecht, da die Inverkehrbringer die Kosten des nEHS auf die Endverbraucher abwälzen können und für Unternehmen, die besonders von den Kosten des nEHS betroffen sind, eine Härtefallregelung in Art. 11 Abs. 1 BEHG aufgenommen wurde.

Ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Verantwortlichen nach Art. 12 GG könnte durch die Pflicht zur Teilnahme am nEHS gegeben sein. Allerdings wäre dieser im Ergebnis als gerechtfertigt anzusehen sein, da das nEHS dem Klimaschutz dient, der insbesondere unter Berücksichtigung von Art. 20a GG (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen), einen legitimen, auf das Gemeinwohl gerichteten Zweck darstellt. Das nEHS dürfte auch verhältnismäßig sein, da es an bestehende Berichtspflichten des Energiesteuergesetzes anknüpft.

Es liegen keine Anhaltspunkte dahingehend vor, dass das BEHG in seiner aktuellen Fassung gegen das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen könnte.

Fraglich ist jedoch, ob das BEHG mit finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben vereinbar ist.

Die emissionshandelsrechtlichen Belastungen könnten - wie in der Vergangenheit durch das BVerfG²⁸ entschieden - als nichtsteuerliche Abgabe anzusehen sein, die einer besonderen Rechtfertigung bedarf. Diese war laut BVerwG und BVerfG für Industrie- und Energieunternehmen, die am EU-EHS teilnehmen müssen, in einer Abschöpfung der Nutzungsvorteile zu sehen, die in der Inanspruchnahme der Luft als Senke für Emissionen von Treibhausgasen bestehen.²⁹ Das BVerfG ordnete 2018 in seinem Beschluss den Emissionshandel für Industrie- und Energieanlagen als zulässige „Vorteilsabschöpfungsabgabe im Rahmen einer öffentlich-rechtlichen Nutzungsregelung“ aufgrund der Gewähr eines individuellen Sondervorteils ein.³⁰

²⁸ BVerfG, Beschluss vom 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 – NVwZ 2018, 972.

²⁹ BVerwG, Urteil vom 10.10.2012, 7 C 9.10, NVwZ 2013, 587, Rn. 21.

³⁰ BVerfG, Beschluss vom 5.3.2018 – 1 BvR 2864/13 – NVwZ 2018, 972, Rn. 36 f..

Entscheidendes Kriterium des BVerfG war das Vorhandensein eines Marktmechanismus, der vor allem durch eine Obergrenze der handelbaren Zertifikate erreicht wird, sodass die Ressource Luft quantitativ gesteuert und einer marktwirtschaftlichen Verteilungsordnung unterworfen wird. Dieses Kriterium könnte zumindest ab 2026 hinsichtlich der Einführung einer Obergrenze und eines breiten Preiskorridors, der durch Marktmechanismen bestimmt wird, erfüllt werden. Erst ab 2027 soll dann eine in Emissionshandelssystemen übliche jährliche Obergrenze für Emissionen folgen, die eine Mengenbeschränkung der verfügbaren Zertifikate vorsieht. Ob die Jahre 2021 - 2025 als Einführungsphase eines 2027 beginnenden nationalen Emissionshandels mit Marktmechanismen und der für eine Vorteilsabschöpfungsabgabe erforderlichen Obergrenze als zulässig erachtet werden könnten, ist fraglich. Dieser Aspekt wird von finanzverfassungsrechtlichen Experten bestritten. Entsprechende Bedenken wurden auch von einigen der Sachverständigen in der Anhörung zum Entwurf des BEHG im Deutschen Bundestag am 06.11.2019 geäußert.³¹ Jedoch kommt auch Klinski³² zu dem Ergebnis, dass die Einführungsphase als notwendige Vorbereitungsphase zur Einführung eines neuen marktwirtschaftlichen Systems als vom BVerfG angesehen werden könnte. Die zeitlich klar begrenzte Festpreisphase wird durch den Schutz der Marktteilnehmer vor unkalkulierbaren Preisschwankungen gerechtfertigt und sorgt dafür, dass die CO₂-Bepreisung in der wirtschaftlichen Planung berücksichtigt werden kann. Es handelt sich um ein neues System, das für die Einführungsphase Zeit benötigt und sich von dem EU-EHS systematisch derart unterscheidet, dass von einer Abgabe bei dem Endverbraucher abgesehen wird und sich an den Inverkehrbringer wendet. Die Einführungsphase soll unnötige Härten bei den Endverbrauchern vermeiden, die letztendlich die Kosten des nEHS tragen.³³ Insgesamt ergibt sich in der Festpreisphase nach §§ 4 und 5 BEHG ein festgelegtes Mengenziel, das sich aus dem europäischen Recht („Effort-Sharing-Decision“) und über das ebenfalls verabschiedete Klimaschutzgesetz absichert. Übertrifft die Menge der ausgegebenen Zertifikate im Rahmen des BEHG die darin verankerten Sektorziele wird mithilfe der europäischen Flexibilisierungsinstrumente eine entsprechende Menge an Emissionszuweisungen aus anderen Mitgliedstaaten zugekauft, vgl. § 5 Abs. 1 BEHG. Demnach gibt es auch vor dem Hintergrund der überwiegenden starken Kritik an dem BEHG genügend Anknüpfungspunkte dafür, dass eine finanzverfassungsrechtlich rechtmäßige Ausgestaltung des BEHG angenommen werden könnte. Es bleibt letztlich abzuwarten, ob sich das BVerfG bereits im Wege einer etwaigen Normenkontrollklage mit Fragen der finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit des BEHG befassen wird oder dies später Gegenstand von Rechtsbehelfsverfahren mit ungewissem Ausgang sein wird.

³¹ Stefan Klinski und Thorsten Müller äußerten als Sachverständige der öffentlichen Anhörung des Unterausschusses des Bundestages verfassungsrechtliche Bedenken gegenüber dem Entwurf des BEHG, 06.11.2019, siehe Anlage 1.

³² Klinski, 06.11.2019, S.5, siehe Anlage 1.

³³ Einlassung der SPD-Fraktion, Drs.: 19/15197, S. 7, abrufbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/151/1915197.pdf>.

Sollte das BVerfG das Vorliegen einer Abgabe in den Jahren 2021 - 2025 mangels Obergrenze ablehnen, muss dies nicht zwingend bedeuten, dass das nEHS verfassungswidrig wäre. Es könnte für die Einführungsphase als getrennt zu betrachtende Zeiteinheit eine Einordnung als Steuer erfolgen.³⁴ Die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung bzw. Kategorisierung ist nicht entscheidend, wie das BVerfG in ständiger Rechtsprechung betont.³⁵ In diesem Fall käme es darauf an, ob sich die neue Steuer den im Grundgesetz aufgeführten Steuertypen zuordnen lässt. Zudem wurde in § 10 Abs. 4 S. 1 BEHG festgeschrieben, dass die Erlöse dem Bund zustehen und damit keine zweckgebundene Vereinnahmung (in Abgrenzung zu einer Abgabe) gesetzlich festgeschrieben wurde. Nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer³⁶ sind Bund und Länder an die im Grundgesetz vorgesehenen Steuertypen gebunden und es dürfen einfachgesetzlich keine Steuern neuen Typs eingeführt werden. Ein Steuertypus der Umweltsteuer, der an Emissionen anknüpfen würde, ist in der Verfassung nicht vorgesehen. Dies wäre der Fall, wenn der festgesetzte Zertifikatspreis als direkte Besteuerung zur Emission einer Tonne CO₂ gesehen würde. Eine solche unmittelbare Besteuerung des emittierten Kohlenstoffdioxids wäre nur mit Verfassungsänderung zulässig, da der Bund hier keine Gesetzgebungskompetenz hat. Eine grundgesetzliche Änderung ist nur mit der Mehrheit von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates möglich.

Auch nach den derzeit in der Verfassung vorgesehenen Steuertypen für die Umsetzung einer CO₂-Bepreisung könnte das nEHS für die Jahre 2021 - 2025 als **Verbrauchssteuer** gemäß Art. 106 Abs. 1 Nr. 2 GG - in Gestalt einer CO₂-orientierten Verbrauchssteuer auf Energierohstoffe angelegt sein, da Anknüpfungspunkt die Steuertatbestände des Energiesteuerrechts sind (siehe § 2 Abs. 2 BEHG). Nach der bereits zitierten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Kernbrennstoffsteuer kann eine Steuer als Verbrauchssteuer qualifiziert werden, wenn sie an den Verbrauch eines „Gutes des ständigen Bedarfs“ anknüpft und auf eine Abwälzung der Kosten auf den (End-)Verbraucher angelegt ist.³⁷ Verbrauchsgut sind hier die fossilen Energierohstoffe, die gerade auch von den Verbrauchern genutzt werden (im Gegensatz zu Kernbrennstoffen). Demnach liegt es nahe, dass eine zusätzliche Besteuerung fossiler Energierohstoffe durch einen Zertifikatspreis, der wie im BEHG vorgesehen an den jeweiligen CO₂-Gehalt des Brennstoffs anknüpft, als Verbrauchssteuer qualifiziert werden könnte. Ferner wäre das Kriterium der Abwälzbarkeit gegeben, da die Unternehmen die Kosten an den Endverbraucher weiterreichen können.³⁸

³⁴ Klinski/Keimeyer, Kurzgutachten vom 06.09.2019, S 10 f. , siehe Anlage 1.

³⁵ vgl. BVerfGE 108, S. 13; 108, 186, S. 212; 110, 370, S. 384; 113, 128 , S. 145 f. ; 122, 316, S. 333; 124, 348, S. 364; 137, 1 S. 17, Rn. 40.

³⁶ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 56 ff..

³⁷ BVerfGE 145, 171 = NVwZ 2017, 1037 (Kernbrennstoffsteuer), Rn. 112.

³⁸ im Ergebnis zustimmend, Klinski/Keimeyer, Kurzgutachten vom 06.09.2019, S 17.

C. Fazit

Rein rechtssystematisch lassen sich die Verkehrs- und Gebäudesektoren in die drei Emissionshandelsmodelle, nämlich (1) EU-EHS, (2) „Opt-in“ des EU-EHS oder (3) völlig neues, deutsches EHS aufnehmen. Allerdings ist schon allein wegen des zeitlichen Vorlaufs für Konstruktion, wegen rechtlicher Änderungen, Verhandlungen, administrativer Vorbereitungen und der erforderlichen Einführungsphase fraglich, wann die notwendigen Emissionsminderungen eintreten werden. Die Bundesregierung hat sich mit seinen Beschlüssen vom 20.09.2019 für die Schaffung eines nEHS für die Sektoren Verkehr und Gebäude ausgesprochen. Das BEHG wurde vom Bundestag und Bundesrat verabschiedet und ist am 20.12.2019 in Kraft getreten. Insgesamt wird der BEHG als europarechtlich zulässige Ausgestaltung angesehen. Finanzverfassungsrechtlich erscheint das BEHG trotz der überwiegend kritischen rechtlichen Bewertung als zulässige Ausgestaltung.

Anhang 1: Sachverständigengutachten zur Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude in Emissionshandelssysteme

Tabelle 1: Sachverständigengutachten zur Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude

Autor und Titel	Veröffentlicht am	Abrufbar unter	Art. 24 ohne Änderung EH-RL	Weitere Ziele
BMU, „Warum eine Einbeziehung des Verkehrssektors in den Europäischen Emissionshandel nicht möglich ist“	06.05.2019	https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Emissionshandel/einbeziehung_verkehrssektor_emissionshandel_EU_ETS.pdf	Es bedarf der Änderung der EH-RL	Besser: Policy Mix für Verkehr und Gebäude
FDP- Gutachten, Prof. von Nettesheim: „Die Einbeziehung des Transportsektors in das Europäische Emissionshandelssystem“	02.07.2019	https://www.fdpbt.de/sites/default/files/2019-07/Nettesheim_Gutachten_EU-EHS.pdf	Keine Änderung der EH-RL notwendig	
CDU-MIT-Gutachten, Rechtsanwälte Ohms, „Rechtliche Optionen und Konflikte einer Einbeziehung des Straßenverkehrs in den Emissionshandel“	24.06.2019	https://www.mit-bund.de/sites/mit/files/dokumente/pressemeldungen/2019_0624_rechtsgutachten_emissionshandel_ohms.pdf	Keine Änderung der EH-RL notwendig	
Stiftung Umweltenergierecht: „Zur Zulässigkeit der Ausweitung des EU-Emissionshandels nach Art. 24 EHS-Richtlinie auf die Bereiche Verkehr und Wärme in Deutschland	12.07.2019	https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2019/07/Stiftung_Umweltenergierecht_WueBerichte_43_Ausweitung-EHS.pdf	Es bedarf der Änderung der EH-RL	

Autor und Titel	Veröffentlicht am	Abrufbar unter	Art. 24 ohne Änderung EH-RL	Weitere Ziele
Sondergutachten der Bundesregierung, Sachverständigenrat: „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“	12.07.2019	https://www.sachverstaendig-enrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html	Rechtlich umstritten	Die Ausweitung des Europäischen Emissionshandels auf alle Sektoren sollte „das oberste Ziel“ aller Anstrengungen sein und so schnell wie möglich umgesetzt werden
Analyse für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Büdenbender: „Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO ₂ -Bepreisung in der Bundesrepublik Deutschland“	05/2019 und 07/2019	https://www.sachverstaendig-enrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2019.pdf	Keine Änderung der EH-RL notwendig	„Als Alternative zur nationalen Einführung einer CO ₂ -Steuer kommt eine nationale Erweiterung des Zertifikatehandels auf die bisher nicht erfassten Sektoren (Verkehr; Landwirtschaft; Wärmemarkt) in Betracht.“ „Rechtsgrundlage hierfür ist Art. 24 der Richtlinie 2003/87/EG für den Zertifikatehandel. Entgegen der Rechtsauffassung des Bundesumweltministeriums bedarf es hierfür keiner europarechtlichen Änderung des Art. 24.“
Prof. Edenhofer: „Eckpunkte einer CO ₂ -Preisreform- MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung“	07/2019	https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf	Keine Änderung der EH-RL notwendig	„(1) Die bisherige Politik basierend auf Ordnungsrecht, Förderprogrammen und freiwilligen Selbstverpflichtungen wird intensiviert und ausgeweitet; (2) es wird eine CO ₂ -Steuer eingeführt, indem die bereits bestehenden Energiesteuersätze auf einen einheitlichen CO ₂ -Preis harmonisiert werden (mit Ausnahme des Verkehrssektors, in dem der CO ₂ -Preis auf die bestehende Energiesteuer aufgeschlagen wird); bei einer Verfehlung der Minderungsziele wird die Steuer angepasst; (3) ein nationaler Emissionshandel mit verlässlichen Mindest- und Höchstpreisen wird aufgebaut; im Gegenzug werden die Energiesteuern auf EU-Mindestsätze gesenkt (mit Ausnahme des Verkehrssektors); (4) die Sektoren Wärme und Verkehr werden in den europäischen Emissionshandel einbezogen; im Gegenzug werden die Energiesteuersätze auf EU-Mindestsätze gesenkt (mit Ausnahme des Verkehrssektors).“

Autor und Titel	Veröffentlicht am	Abrufbar unter	Art. 24 ohne Änderung EH-RL	Weitere Ziele
IfW-Kiel: „Für ein duales System der CO2-Bepreisung in Deutschland und Europa“	07/2019	https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/kiel-focus/2019/fuer-ein-duales-system-der-co2-bepreisung-in-deutschland-und-europa-0/	Rechtlich umstritten	Das Institut für Weltwirtschaft in Kiel schlägt vor, „die bisher im europäischen Emissionshandel (EHS 1) nicht erfassten CO2-Emissionen (Verkehr, Gebäude) in einem neuen, zusätzlichen Emissionshandelssystem (EHS 2) zusammenzufassen, das von Deutschland und anderen willigen Ländern betrieben wird. Dieses System sollte mittelfristig auf alle EU-Staaten ausgedehnt werden. Langfristig soll das EHS 1 mit dem neuen EHS 2 fusioniert werden, wobei dafür aber eine Absicherung der industriellen Basis durch ein Grenzausgleichsregime notwendig ist.“
Wissenschaftlicher Beirat des BMWi, Klaus Schmidt und Friedrich Breyer, „Energiepreise und effiziente Klimapolitik“(vorgestellt am 15.07.2019)	15.07.2019	https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-energiepreise-effiziente-klimapolitik.html	Keine rechtlichen Erwägungen	Art. 24 EH-RL bzw. „Opt-in“ werden nicht diskutiert. Bevorzugte Lösung: Einführung zunächst separater – neben dem EU EHS einzuführenden - Emissionsmärkte auf nationaler Ebene für die Sektoren Gebäude und Verkehr. In 5-10 Jahren Integration dieser Sektoren in das EU EHS (dann für gesamte EU) mit Preiskorridor.

Autor und Titel	Veröffentlicht am	Abrufbar unter	Art. 24 ohne Änderung EH-RL	Weitere Ziele
195_Wuppertal Paper, Stefan Thomas, Manfred Fishedick, Lukas Hermwille, Felix Suerkemper, Johannes Thema, Maike Venjakob, „Ein CO2-Preis als Instrument der Klimapolitik: notwendig, aber nur im Gesamtpaket wirkungsvoll und sozial gerecht“	11.07.2019	https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7340/file/WP195.pdf	Es bedarf der Änderung der EH-RL	„Eine CO2-Bepreisung hat zweifellos eine wichtige Lenkungswirkung für den Kauf und Einsatz von effizienten Produkten und Anlagen. Die volle Wirkung erzeugt sie aber erst, wenn die eingenommenen Mittel richtig verwendet werden. Ein moderater Einstieg von 30 bis 50 Euro pro Tonne bei Gebäuden und Verkehr würde zunächst ausreichende Mittel generieren, um sektorale Politiken und Infrastrukturmaßnahmen besser finanzieren zu können und so die Energie-, Verkehrs- und Klimaziele 2030 zu erreichen. Damit würden auch mögliche Strafzahlungen an die EU vermeiden. Gleichzeitig könnte etwa die Hälfte der Einnahmen durch einen geeigneten Rückerstattungsmechanismus einen sozialen Ausgleich schaffen. Dazu tragen auch die sektoralen Klimaschutzpolitiken bei, speziell für Energieeffizienz: Jeder investierte Euro spart auf längere Sicht den Nutznießenden 5 bis 10 Mal so viel ein wie ein direkt zurückerstatteter Euro. Auch für die öffentlichen Haushalte sind dann zusätzliche Nettoeinnahmen zu erwarten. Es kommt aber darauf an, mit der Förderung von Gebäudesanierung und effizienten Geräten, aber auch erneuerbaren Energien gezielt einkommensschwache Haushalte zu unterstützen.“
Öko-Institut e.V., Stefan Klinski und Friedhelm Keimeyer, „Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines nationalen Zertifikatehandels für CO2-Emissionen aus Kraft- und Heizstoffen“	06.09.2019	https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verfassungsrecht_Emissionshandel_Gebaeude-Verkehr.pdf	Änderung der EH-RL wird nicht erwähnt.	Der nationale Emissionshandel mit Fixpreis und ohne Obergrenze an Zertifikaten wird sehr kritisch gesehen. Eine mögliche Kategorisierung des BVerfGs als Steuer wird für möglich gehalten. Die finanzverfassungsrechtlich abgesicherte Möglichkeit ist laut Einschätzung der Autoren, sofern die Verfassung nicht geändert werden soll, die CO2-Bepreisung so zu konzipieren, dass die CO2-Komponente als Bestandteil der als Verbrauchsteuer anerkannten Energiesteuer angesehen werden kann.

Autor und Titel	Veröffentlicht am	Abrufbar unter	Art. 24 ohne Änderung EH-RL	Weitere Ziele
<p>Stiftung Umweltenergierecht Würzburg, Thorsten Müller/Hartmut Kahl, Zur verfassungsrechtlichen Einordnung des Brennstoffemissionshandelsgesetzes, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 45 vom</p>	<p>04.11.2019</p>	<p>https://www.bundestag.de/au/sschuesse/a16_umwelt/oeffentliche_anhoerungen/oeffentliche-anhoerung-52-sitzung-behg-643130</p>	<p>./.</p>	<p>Verfassungsrechtliche Bedenken zum Festpreismodell des BEHG-E in den Jahren 2021 bis 2025. Diese resultieren daraus, dass sich der für die Jahre 2021 bis 2025 geplante Fixpreis nicht an die Anforderungen hält, die das Bundesverfassungsgericht anhand des bestehenden europäischen Emissionshandels aufgestellt hat. Eine Zulässigkeit des eingeschlagenen Weges wäre daher nur gegeben, wenn die verfassungsrechtliche Vereinbarkeit über eine andere Begründung sichergestellt werden könnte. Dies erscheint aber nicht möglich.</p>
<p>Stefan Klinski, HWR-Berlin, Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz – BEHG)</p>	<p>01.11.2019</p>	<p>https://www.bundestag.de/au/sschuesse/a16_umwelt/oeffentliche_anhoerungen/oeffentliche-anhoerung-52-sitzung-behg-643130</p>	<p>./.</p>	<p>Verfassungsrechtliche Bedenken zum Festpreismodell des BEHG-E in den Jahren 2021 bis 2025. Das Konzept des Gesetzentwurfs lässt sich finanzverfassungsrechtlich für die Festpreisphase nur halten, wenn das BVerfG seine bisherige Rechtsprechung lockern oder zumindest mit Blick auf die Hinführungsfunktion der Festpreisregelungen erweitern sollte. Die bisherige Rechtsprechung des BVerfG bietet keine tragfähige Grundlage für die Annahme, das Konzept sei finanzverfassungsrechtlich zulässig.</p>

Anhang 2: Aktuelle Studien, Aufsätze und Sachverständigengutachten zur CO₂-Bepreisung durch Abgaben

Tabelle 2: Aktuelle Studien, Aufsätze und Sachverständigengutachten

Autor und Titel	Veröffentlicht am:	Abrufbar unter / Fundstelle	Umweltsteuer	CO ₂ -Intensität als zusätzlicher Maßstab bei der Bemessung der Energiesteuer	CO ₂ -Intensität als alleiniger Maßstab bei der Bemessung der Energiesteuer/neue Verbrauchssteuer auf Energieträger mit CO ₂ -Emission als Bemessungsgrundlage	Verkehrssteuer	Sonderabgabe
Stiftung Umweltenergierecht: „Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume einer CO ₂ -Bepreisung in Deutschland“	10/2017	https://stiftung-umweltenergierecht.de/wp-content/uploads/2017/10/stiftung_umweltenergierecht_wuestudien_06_co2_bepreisung.pdf	Erfordert Verfassungsänderung	Eine Verbrauchssteuer mit dem CO ₂ -Ausstoß als Maßstab der Bemessung wird für möglich gehalten. Die genaue Ausgestaltung wird nicht erörtert.		Unzulässig	möglich
Analyse für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Prof. Büdenbender: „Rechtliche Rahmenbedingungen für eine CO ₂ -Bepreisung in der Bundesrepublik Deutschland“	07/2019	https://www.sachverständigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_05_2019.pdf	Erfordert Verfassungsänderung	Nicht empfehlenswert (sachwidrige Vermischung)	möglich	Nicht erörtert	Denkbar, aber nicht empfehlenswert
Leisner-Egensperger, CO ₂ -Steuer als Klimaschutzinstrument	07/2019	NJW 2019, 2218	Erfordert Verfassungsänderung	möglich	möglich	Unzulässig	Nicht erörtert