



FRIEDRICH NAUMANN
STIFTUNG Für die Freiheit.

POLICY PAPER

Rechtsfragen der Einbeziehung der
Sektoren Verkehr und Gebäude in den
Emissionshandel

Prof. Dr. Eckard Rehbinder

ANALYSE

Impressum

Herausgeber

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit
Truman Haus
Karl-Marx-Straße 2
14482 Potsdam-Babelsberg



/freiheit.org



/FriedrichNaumannStiftungFreiheit



/FNFreiheit

Autor

Prof. Dr. Eckard Reh binder

Redaktion

Liberales Institut
der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit

Kontakt

Telefon: +49 30 22 01 26 34

Telefax: +49 30 69 08 81 02

E-Mail: service@freiheit.org

Stand

Juli 2020

Hinweis zur Nutzung dieser Publikation

Diese Publikation ist ein Informationsangebot der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Die Publikation ist kostenlos erhältlich und nicht zum Verkauf bestimmt.

Sie darf nicht von Parteien oder von Wahlhelfern während eines Wahlkampfes zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden (Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie Wahlen zum Europäischen Parlament).

Inhalt

1.	Grundlagen	4
2.	Fragestellung	4
3.	Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandelssystems	5
4.	Einseitige nationale Einbeziehung der Nicht-EHS-Sektoren in den Emissionshandel	7
5.	Schnellere Einführung des nationalen Emissionshandels für die Nicht-EHS-Sektoren	7
6.	Schlussbetrachtung	8

1. Grundlagen

Es entspricht allgemeiner Auffassung, dass der Schlüssel zur Einhaltung des Ziels des Klimaübereinkommens von Paris, die Erderwärmung auf 2 bzw. 1,5 Grad zu begrenzen, darin liegt, dass die Emissionen von Treibhausgasen (THG) mit einem Preis versehen werden, der die externen Kosten durch Klimaschäden ausweist und damit die Emissionen flächendeckend, wirksam und zugleich kosteneffizient reduziert. Hinsichtlich der Methode der Einpreisung von externen Kosten durch Umweltbelastungen besteht schon seit langem Streit in der Wirtschaftstheorie und der Politik, der auch die aktuelle Diskussion prägt. Es geht um die Frage, ob eine staatliche Preisfixierung durch Abgaben oder eine staatliche Mengensteuerung mittels handelbarer Emissionsrechte unter dem Gesichtspunkt der Wirksamkeit, der Kosteneffizienz und der Förderung von Innovationen den Vorzug verdient.

Abgabelösungen haben den Vorteil, dass sie Preisstabilität bieten und damit für die Unternehmen eine zuverlässige Grundlage für zukünftige Planungen, d.h. Investitionen und Innovationen, darstellen. Für die Politik attraktiv ist auch das fiskalpolitische Potential von Abgaben für die Generierung zusätzlicher staatlicher Einnahmen und die Möglichkeit einer Rückverteilung unter sozialpolitischen Gesichtspunkten. Ein erheblicher Nachteil von Abgabelösungen liegt aber darin, dass die Wirksamkeit der Abgabe für die Reduzierung der THG-Emissionen entsprechend den Zielen der Klimapolitik unsicher ist. Die Festsetzung eines „richtigen“ Preises ist eine offene Frage. Steuert aber der Staat in Reaktion auf die Verfehlung der klimapolitischen Ziele durch Anpassung der Abgabenhöhe nach, wie das in einigen Ländern vorgesehen ist, verliert die Abgabelösung einen Gutteil ihrer für die langfristige Unternehmensplanung wichtigen Verlässlichkeit.

2. Fragestellung

Das EU-EHS beschränkt sich auf die Sektoren Energieerzeugung und Industrie und umfasst nur 45% der gesamten THG-Emissionen. Insbesondere die Sektoren Verkehr und Gebäude sowie Dienstleistungen und Kleinanlagen, Abfallentsorgung und Landwirtschaft (die sog. Nicht-EHS-Sektoren) und damit 55% der Gesamtemissionen werden nicht erfasst. Die dadurch bewirkte relative Marktengpass reduziert das Effizienzpotential des Emissionshandels. Andererseits sind die für die Nicht-EHS-Sektoren bestehenden oder im Hinblick auf die Vorgaben der EU-Klimaschutzverordnung (VO 2018/842) für die Zukunft vorgesehenen instrumentellen Ansätze hinsichtlich ihrer Umweltwirksamkeit, aber auch ihrer Effizienz und ihres Innovationspotentials fragwürdig. Schon seit Anfang der 1990er Jahre und auch in der neueren klimapolitischen Diskussion ist die Forderung erhoben worden, durch Ausdehnung des Emissionshandels auf die – oder

Der Emissionshandel hat dagegen den Vorteil, dass die staatlichen Reduzierungsziele einschließlich ihrer dynamischen Anhebung (das Emissionsbudget) Grundlage des Systems sind, also die zulässige Emissionsmenge begrenzt wird. Die einzelnen Anlagen können nur so viel an THG emittieren, wie durch zugeteilte oder erworbene Emissionsrechte gedeckt ist. Die Preise bilden sich aufgrund Angebot und Nachfrage auf dem Markt. Dies sorgt für Effizienz der Klimapolitik. Es werden dort Emissionen vermieden, so dies am preisgünstigsten möglich ist, so dass es langfristig zu einem Ausgleich unterschiedlicher Vermeidungsoptionen und Zahlungsbereitschaften in allen erfassten Sektoren kommt. Allerdings kann es, wie die Erfahrungen mit dem unionsweiten Emissionshandelssystem (EU-EHS) zeigen, zu erheblichen Schwankungen und Unsicherheiten der Preisbildung kommen. Dadurch kann das langfristige Investitions- und Innovationsverhalten der Unternehmen negativ beeinflusst werden. Es wird gegenwärtig diskutiert, ob hier zusätzlich eine – der Mengensteuerung allerdings systemfremde – Preissteuerung durch Festsetzung eines Preiskorridors von Mindest- und Höchstpreisen erfolgen kann. Bei der Ausgabe der Emissionsrechte gegen Entgelt oder ihrer Versteigerung werden auch staatliche Einnahmen generiert, deren Höhe allerdings Schwankungen unterliegen kann. Festzuhalten bleibt, dass der Emissionshandel unter dem Gesichtspunkt der Effektivität der staatlichen Klimapolitik insgesamt eindeutige Vorteile besitzt. Nur mit einem Emissionshandelssystem ist – ausreichende Kontrollen vorausgesetzt – eine wirksame Reduzierung der THG-Emissionen entsprechend den Zielen der Klimapolitik gewährleistet. Den Effizienzanforderungen entspricht der Emissionshandel mindestens in gleicher Weise wie dies für Abgabelösungen der Fall ist. Selbst fiskalpolitische Ziele können im Emissionshandel befriedigt werden.

wenigstens die meisten – Nicht-EHS-Sektoren einen breiteren Markt für Emissionsrechte zu schaffen, in dem die jeweiligen THG-Emissionen und deren Reduzierung umfassend gewährleistet und das Effizienzpotential eines größeren Marktes genutzt werden können. Anstelle dieser „großen Lösung“ kommen auch Regelungsalternativen in Betracht, deren Anspruchsniveau geringer ist, die aber vielleicht mehr Aussicht auf Durchsetzung besitzen. Insgesamt sind die folgenden Optionen zu betrachten:

- Erweiterung des EU-EHS auf die Nicht-EHS-Sektoren,
- nationale Einbeziehung bestimmter Nicht-EHS-Sektoren in den EU-EHS,
- schnellere Einführung des nationalen Emissionshandels für die Nicht-EHS-Sektoren.

All diese Optionen werfen – je nach Ausgestaltung – grundsätzliche Rechtsfragen mit politischer Relevanz auf, denen im Folgenden nachgegangen werden soll.

3. Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-Emissionshandelssystems

Die Erweiterung des Anwendungsbereichs des EU-EHS auf die – oder mehrere – Nicht-EHS-Sektoren hat in der jüngsten Reformdiskussion der Jahre 2016 bis 2018 keine zentrale Rolle gespielt. Sie wird in den Arbeitspapieren der Kommission zur Reform der EHS-Richtlinie und in der Begründung zur Richtlinie 2018/410 nicht einmal erwähnt. Die Union hat sich für ein duales System des Klimaschutzes entschieden, das aus dem Baustein Emissionshandel mit ergänzenden ordnungsrechtlichen und Förderinstrumenten und dem Baustein nationale Maßnahmen nach Maßgabe der Klimaschutzverordnung (VO 2018/842) besteht. Diese Verordnung sieht für die einzelnen Mitgliedstaaten lediglich Emissionsminderungsquoten und entsprechende Fahrpläne für deren Erreichung mit freier instrumenteller Ausgestaltung vor. Auf dieser Grundlage sind das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) und das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) erlassen und ist das Kohleausstiegsgesetz kürzlich vom Parlament beschlossen worden.

Wenngleich bisher die Chancen auf eine Änderung der unionsrechtlichen Rahmenbedingungen eher gering erschienen, so könnte sich das aufgrund der zu erwartenden Anhebung des Ambitionsniveaus der Klimaschutzpolitik der EU bald ändern. Daher sollte die Idee einer „großen“ Lösung mit einem breiten Markt für Emissionsrechte, der alle oder doch die meisten Nicht-EHS-Sektoren umfasst, mit Nachdruck weiterverfolgt werden. Diese Option findet auch in jüngster Zeit in der öffentlichen Diskussion starke Unterstützung. Für die „große Lösung“ sprechen Gründe der Effizienz und der Anreizwirkung durch Preissignale auf einem breiten Rechtemarkt. Auf den Gleichheitssatz des Unionsrechts (Art. 20 GRC) wird man sich rechtlich oder als Element einer politischen Argumentation allerdings kaum stützen können. Die Unterschiede hinsichtlich der wirtschaftlichen Struktur und Wettbewerbsbedingungen zwischen der Energieerzeugung und Industrie einerseits, den Nicht-EHS-Sektoren andererseits sind derart, dass der Uniongesetzgeber weitgehende Gestaltungsfreiheit besitzt, d. h. den unionsweiten Emissionshandel weiterhin beschränkt halten kann.

Ein Kritikpunkt hinsichtlich einer Erweiterung der Emissionshandelssystem-Richtlinie (EHS-Richtlinie) könnten die negativen Erfahrungen mit dem Funktionieren des Marktes für Emissionsrechte sein, der in der jüngeren Vergangenheit durch einen zeitweiligen extremen Preisverfall gekennzeichnet war. Diese Probleme sind jedoch durch die neueren Reformen des EU-EHS (Richtlinie 2018/410) weitgehend behoben worden. Die Wirksamkeit der Reformen zeigt sich darin, dass der Durchschnittspreis für Emissionsrechte auf dem Markt für Futures – im Vorgriff auf die zu erwartende Stilllegung von überschüssigen Emissionsrechten und auf die Anhebung

des Reduzierungsfaktors – nunmehr auf 20,00 bis 25,00 Euro angestiegen ist. Wenngleich die Preisbildung auch durch Aktivitäten von Finanzinvestoren beeinflusst wird, ist dies ein wichtiger Beleg für die Einschätzung, dass der Emissionshandel nunmehr funktionsfähig ist. Er weist jedenfalls keine strukturellen Mängel auf, die nicht durch seine Ausgestaltung behoben werden könnten.

Von daher gibt es keine rechtlichen Bedenken gegen eine Ausweitung des EU-EHS unter dem Gesichtspunkt der Eignung dieses Instruments. Die verfassungsrechtlichen Anforderungen aufgrund der wirtschaftlichen Freiheitsgrundrechte und der Eigentumsfreiheit (Art. 12 und 14 GG) an die Einführung und Ausgestaltung des Emissionshandels sind in Deutschland Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts gewesen, die sämtlich deren Zulässigkeit bejaht haben. Für das Unionsrecht, das nunmehr in erster Linie anwendbar ist, gilt nichts Anderes. Maßgeblich sind insbesondere der Schutz der Unternehmerfreiheit und des Eigentums (Art. 16 und 17 GRC) einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 1, 4 EUV). Der Grundrechtseingriff durch den Systemwechsel vom Ordnungsrecht zum Emissionshandel ist im Hinblick auf die elementare Bedeutung eines wirksamen Klimaschutzes erforderlich und sachlich angemessen. Dies gilt auch für die Versteigerung der Rechte. Für die deutschen Sektoren Verkehr und Gebäude bedeutet überdies die Einbeziehung in das EU-EHS keine grundlegende Veränderung im Vergleich zu dem nach bisherigem autonomem deutschem Recht (BEHG) bestehenden Regime.

Bei der Ausgestaltung einer „großen Lösung“ ist zu beachten, dass das bei den direkten THG-Emissionen ansetzende Modell der EHS-Richtlinie („Down-Stream-Modell“) auf die Nicht-EHS-Sektoren nicht übertragbar ist. Dies beruht darauf, dass es sich um eine Vielzahl von Akteuren mit überdies heterogenem Emissionsverhalten handelt. Die Unterwerfung der direkten Emittenten (Brennstoffnutzer) unter das Handelssystem wäre nicht nur mit erheblichem Verwaltungsaufwand verbunden. Sie würde auch einen kaum begründbaren Eingriff in die Freiheitssphäre der direkten Emittenten darstellen, in historischer Perspektive vergleichbar mit der Ausgabe von Lebensmittelkarten. Diese Eigenart der betreffenden Sektoren ist vom deutschen Gesetzgeber bei der Ausgestaltung des künftigen Emissionshandels nach dem BEHG erkannt worden. Das Gesetz knüpft das Handelsregime (und im Vorgriff auf dieses den Abgabentatbestand) an das Inverkehrbringen von Brennstoffen wie Benzin, Diesel, Gasöl, Heizöl, Erdgas und Flüssiggas („Up-Stream-Modell“) an. Es geht damit davon aus, dass die Kosten des Erwerbs von Emissionsrechten von den Inverkehrbringern in ihrer Eigenschaft als indirekte

Emittenten („Verantwortliche“) im Brennstoffpreis letztlich an die gewerblichen und privaten Verbraucher in deren Eigenschaft als unmittelbare Emittenten weitergegeben werden. Die unmittelbaren Preissignale beziehen sich zwar lediglich auf die Umweltfreundlichkeit des Verhaltens der Brennstoffnutzer (z.B. Fahr- oder Heizungsverhalten, aber auch Neuanschaffungen von Kraftfahrzeugen und Heizungsgeräten). Indirekt sind jedoch auch die Hersteller angesprochen. Insgesamt mögen die Anreizwirkungen schwächer sein als beim Ansatz bei den direkten Emissionen. Mangels instrumenteller Alternativen gibt es jedoch keine politischen und rechtlichen Argumente dagegen, das Up-Stream-Modell auch im Rahmen einer Reform des EU-EHS für die Nicht-EHS-Sektoren zugrunde zu legen.

Die notwendige Verknüpfung der beiden Ansätze kann einfach dadurch hergestellt werden, dass einheitliche Emissionsberechtigungen mit einer Wertigkeit von 1 Tonne CO₂-Äquivalenten geschaffen werden und dass die in den beiden Subsystemen generierten Emissionsrechte grundsätzlich auch frei im Gesamtsystem, d. h. auf dem Sekundärmarkt, handelbar sind. Allerdings gibt es hier auch einige Probleme, die zu bewältigen sind.

Dies ist einmal das Problem der Doppelzählung von direkten und indirekten THG-Emissionen, die aus verfassungsrechtlichen Gründen (Gleichheitssatz, Unternehmensfreiheit) vermieden werden muss. Eine Doppelzählung kann auftreten, wenn Brennstoffe in der Industrie, die für ihre direkten Emissionen zertifikatpflichtig ist, verwendet werden. Hier würden ohne eine Korrektur die Betreiber der betreffenden Anlagen in ihrer Eigenschaft als direkte Emittenten und als Nutznießer indirekter Emissionen in die Pflicht genommen. Dieses Problem ist durch eine Verrechnung der entsprechenden Pflichten lösbar. Dies kann entsprechend dem Vorgehen des BEHG am besten in der Weise geschehen, dass das Mengengerüst für die Berechnung der für die Brennstoffe erforderlichen Emissionsrechte zwar alle in Verkehr gebrachten Brennstoffe enthält, die Pflicht der Anlagen zur periodischen Abgabe von Emissionsrechten für die direkten Emissionen aber um die Emissionsrechte reduziert wird, die der Inverkehrbringer der Brennstoffe zuvor im Preis an die Betreiber weitergegeben hat.

Ein einheitliches Emissionshandelssystem mit einem breiten Markt steht und fällt mit der freien Handelbarkeit der Rechte zwischen den einzelnen Sektoren. Es ist allerdings nicht ganz auszuschließen, dass die Richtung bestimmter Transaktionen im Einzelfall zu Verwerfungen führen kann. Als wichtigstes Beispiel seien Treibstoffe für privat genutzte Automobile genannt, für die es wegen der hohen Zahlungsbereitschaft (geringen

Nachfrageelastizität) und der Größe des Verkehrssektors eine Übernachfrage nach Emissionsrechten und einen Preisanstieg zulasten anderer Sektionen ohne entsprechende eigene Vermeidungsanstrengungen geben könnte. Auch im privaten Gebäudereich ist die Nachfrageelastizität gering. Die Befürchtung, es könne zu einer Übernachfrage und damit zu einem Ausweichen vor der physischen Verknappung von Treibstoffen im Verkehrssektor kommen, scheint ein Grund dafür gewesen zu sein, dass die Kommission bei den Reformüberlegungen zur EHS-Richtlinie eine Ausweitung des Emissionshandels auf den Verkehr von vornherein ausgeschlossen hat. Jedoch sind instrumentelle Optionen verfügbar, um einer Übernachfrage in einem Teilsystem des unionsweiten Emissionshandels entgegen zu wirken.

Zum einen kann innerhalb des EU-EHS ein separates Handelssystem für den Verkehrs- und Gebäudesektor eingeführt werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit, zwar ein separates Zuteilungs- und Auktionsbudget für den Verkehrs- und Gebäudesektor einzuführen, den freien Handel auf dem Sekundärmarkt aber zuzulassen. Letzteres wird bereits für den Luftverkehr praktiziert. Hier ist ein separates Zuteilungs- und Auktionsbudget vorgesehen, das die Ausstattung mit Luftverkehrsberechtigungen nach Bedarf sicherstellen soll. Der Handel auf dem Sekundärmarkt ist aber nicht auf diesen Sektor beschränkt. Insbesondere können Luftverkehrsunternehmen Emissionsberechtigungen, die über die zugeteilten Berechtigungen hinaus benötigt werden, auf der Börse erwerben.

Es liegt nahe, in gleicher Weise für Sektoren wie den Verkehrs- und Gebäudesektor zu verfahren, die sich wegen der Anknüpfung an die indirekten Emissionen ohnehin von der Energieerzeugung und der Industrie unterscheiden. Dies stellt einen Kompromiss zwischen der Kontrolle von Übernachfrage und der Gewährleistung der Effizienz des Emissionshandels dar. Handelsbeschränkungen auf dem Sekundärmarkt bedürfen im Hinblick auf die unionsrechtlichen Anforderungen des Gleichheitssatzes und der Unternehmensfreiheit sowie des Grundsatzes des freien Warenverkehrs (Art. 28, 119 AEUV) einer Rechtfertigung durch besonders gewichtige Gründe des Gemeinwohls der EU. Das zentrale wirtschaftspolitische Effizienzziel des Emissionshandels, die Nachfrage in Unternehmen mit höchstem Vermeidungspotential zu lenken und sektorübergreifend zu einer Angleichung der Vermeidungskosten beizutragen, würde durch derartige Interventionen beeinträchtigt. Zu erwägen ist daher allenfalls eine Ermächtigung, bei ernsten Störungen („Verzerrungen“) auf dem Sekundärmarkt durch einen delegierten Rechtsakt Handelsbeschränkungen einzuführen.

4. Einseitige nationale Einbeziehung der Nicht-EHS-Sektoren in den Emissionshandel

Als eine weitaus weniger weitgehende Option kommt die einseitige, nationale Einbeziehung von Nicht-EHS-Sektoren in das EU-EHS in Betracht. Nach Art. 24 der EHS-Richtlinie können die Mitgliedstaaten mit Zustimmung der Kommission den Emissionshandel nach der Richtlinie auf Anlagen, Tätigkeiten und Stoffe ausdehnen, für welche gemäß Anhang I der Emissionshandel nicht gilt. Bei der Entscheidung der Kommission sind insbesondere die möglichen Auswirkungen auf den Binnenmarkt, mögliche Wettbewerbsverzerrungen und die Umweltwirksamkeit zu berücksichtigen. Vielfach wird diese Regelung so verstanden, dass ein Mitgliedstaat hinsichtlich des Umfangs einer nationalen Einbeziehung frei ist. Dafür spricht der Wortlaut der Regelung. Die Richtlinie nennt nicht nur Anlagen und Stoffe, sondern ohne jeglichen Anlagenbezug auch Tätigkeiten als Kandidaten für die Einbeziehung in den unionsweiten Emissionshandel. Die

Regelung ist jedoch einschränkend auszulegen. Sie ist auf die punktuelle Ausdehnung des Emissionshandels, nicht auf die flächendeckende Einbeziehung aller oder einer größeren Anzahl von ganzen Nicht-EHS-Sektoren in den unionsweiten Emissionshandel zugeschnitten. Dies lässt sich aus den Verfahrensregeln für die Zustimmung der Kommission ableiten. Diese erfolgt durch delegierten Rechtsakt, der keine wesentlichen Regelungen zum Gegenstand haben darf (Art. 290 AEUV). Wenngleich die Änderung von Anhängen grundsätzlich als unwesentlich zu betrachten ist, würde eine pauschale Einbeziehung ganzer Nicht-EHS-Sektoren in das EU-EHS die Architektur der Richtlinie grundlegend verändern. Dies ist nicht mehr von Art. 24 EHS-Richtlinie gedeckt. In einem solchen Fall ist auch kaum die Zustimmung der Kommission zu erwarten.

5. Schnellere Einführung des nationalen Emissionshandels für die Nicht-EHS-Sektoren

Ein separater nationaler Emissionshandel für die Sektoren Verkehr und Gebäude hat den Vorteil, dass Sektoren mit hoher Zahlungsbereitschaft (unelastischer Nachfrage) separiert werden und durch ihre weitgehend zu erwartende Übernachfrage das unionsweite EH-System nicht belasten können. Insoweit verfolgt das BEHG einen sachlich gut vertretbaren, wenngleich nicht optimalen Ansatz, der als solcher auch keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken unterliegt.

Das Gesetz hat in zeitlicher Hinsicht eine dualistische Struktur. Zunächst werden nach dem Gesetz in den einzelnen Sektoren Emissionsrechte für Brennstoffe zu einem jeweils fixierten, jährlich ansteigenden Festpreis abgegeben. Diese Zuteilung erfolgt zwar auf der Grundlage einer Mengenplanung, die ihrerseits auf den jährlichen Emissionszuweisungen an die Mitgliedstaaten nach der EU-Klimaschutzverordnung beruht. Jedoch werden die Zertifikate in der Anfangsphase ab 2021 „nach Bedarf“ zugeteilt. Es werden alle Emissionen aus Brennstoffen berücksichtigt, die vom Inverkehrbringer gemeldet worden sind, auch wenn sich der hieraus ergebende Bedarf die Mengenplanung übersteigt. In der Sache handelt es sich in der ersten Phase um eine – finanzverfassungsrechtlich allerdings problematische - Sonderabgabe, da die

Zuteilungsregeln nicht Ausdruck einer Begrenzung und Bewirtschaftung der gesamten Emissionen aus den erfassten Sektoren sind. Erst in der zweiten Phase ab 2026 soll die Verteilung von Emissionszertifikaten durch Versteigerung nach Maßgabe der jährlichen Emissionsbudgets erfolgen und dadurch ein Emissionshandel im eigentlichen Sinne eingeführt werden.

Ein wichtiges Element des Handelssystems ist der freie Handel mit Rechten auch zwischen den einzelnen Sektoren Verkehr und Gebäude, der auch schon in der Einführungsphase möglich ist. Dagegen ist die Gültigkeit der Emissionsrechte auf die erfassten Nicht-EHS-Sektoren beschränkt. Ein freier Handel oder eine Verrechnung mit dem EU-EHS ist – abgesehen von einer eng begrenzten Ausnahmeregelung, die für Deutschland nicht gilt – grundsätzlich nicht zulässig.

Die Regelung einer Einführungsphase für den Emissionshandel mit Brennstoffen in Form einer Sonderabgabe lässt sich mit Gründen der Verwaltungseffizienz rechtfertigen, da unschwer an das bestehende System der Besteuerung von Mineralölen angeknüpft werden kann. Angesichts der bereits genannten Zweifel an der Umweltwirksamkeit von

Abgaben im Vergleich mit dem Emissionshandel, die durch die negativen Erfahrungen mit der bestehenden steuerlichen Belastung von Treibstoffen bestärkt werden, sollte die Einführungsphase aber auf den Zeitraum begrenzt werden, der für die Vorbereitung des Emissionshandels unumgänglich ist. Nur der Emissionshandel führt zu einer physischen Verknappung des Angebots an Brennstoffen. Eine Übergangszeit von sechs Jahren ist deutlich zu lang; die Hälfte würde bei entsprechendem politischem Willen ohne weiteres ausreichen. Dem stünde auch nicht der verfassungsrechtliche Vertrauensschutz entgegen, da

grundsätzlich kein Recht auf die Fortdauer der bestehenden gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Zukunft besteht. Es ist auch kaum denkbar, dass die Akteure in den Sektoren Verkehr und Gebäude schon im Hinblick auf die gesetzlich vorgesehene Dauer der Einführungsphase Dispositionen getroffen haben könnten, die durch schnellere Einführung des Emissionshandels entwertet werden. Die Verkürzung der Einführungsphase hätte auch den Vorteil, dass der Umfang der finanziellen Risiken des Staates aufgrund der möglichen Unvereinbarkeit der Sonderabgabe mit den Grundsätzen des Finanzverfassungsrechts reduziert würde.

6. Schlussbetrachtung

Trotz zu erwartender politischer Widerstände erscheint die Erweiterung des EU-EHS um die Sektoren Verkehr und Gebäude unter dem Gesichtspunkt der wirksamen Begrenzung der THG-Emissionen, der Effizienz und Innovationsförderung vorzugswürdig. Als zweitbeste Lösung kommt ein schnellerer Übergang zum nationalen Emissionshandel im Rahmen des BEHG in Betracht. Die gesetzliche Übergangszeit von sechs Jahren wird für die Vorbereitung auf den Emissionshandel nicht benötigt und kann daher verkürzt werden. Eine nationale Einbeziehung der Sektoren Verkehr und Gebäude insgesamt in den EU-EHS ist wegen der grundlegenden Veränderung der Architektur des Emissionshandelssystems nur aufgrund einer Änderung der EHS-Richtlinie zulässig.

Bei alledem ist zu beachten, dass der bestehende und in Zukunft sich eher noch verstärkende Instrumentenmix in

der Klimapolitik auch die Bewertung der diskutierten Optionen beeinflussen kann. Neben dem marktwirtschaftlich orientierten Emissionshandel stehen ordnungsrechtliche Instrumente (wie etwa CO₂-Flottenstandards und die Pflicht zum Kohleausstieg), Subventionen, subventionsähnliche Umlagen und Entschädigungsleistungen (z.B. EEG-Umlage, künftig wohl auch entsprechende Subventionen) sowie fiskalpolitisch motivierte Umverteilungen wie die Rückverteilung eines Teils der Klimaabgaben. Sie alle können sich auf die Wirksamkeit, Effizienz und Innovationswirkungen des Emissionshandels auswirken. Eine Neujustierung des Instrumentenmix in der Klimapolitik dürfte daher sinnvoll sein. Diese Fragestellung war nicht Gegenstand der vorstehenden Analyse.

