



**ZDH**

ZENTRALVERBAND DES  
DEUTSCHEN HANDWERKS

## Stellungnahme

---

### Entwurf eines Gesetzes über ein nationales Emissions- handelssystem für Brennstoffemissionen (BEHG)

Berlin, 21. Oktober 2019  
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern und 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,34 Millionen Beschäftigten und rund 420.000 Auszubildenden.

### **Vorbemerkung**

Das Handwerk ist aktiver Mitgestalter und Umsetzer der Energiewende und des Klimaschutzes, wie es ebenfalls Adressat der einschlägigen Gesetze, Regelungen und Vorschriften ist.

Die – nicht zuletzt europarechtlich fixierten – Reduktionsziele für Treibhausgasemissionen konnten und können in der bisherigen Ausgestaltung der Energiewende- und Klimaschutzpolitik nicht erreicht werden. Hinzu kommt ein immer komplexeres administratives Regelungsgeflecht, das die Unternehmen – nicht nur des Handwerks – zunehmend belastet. Ein beredtes Beispiel hierfür ist die Drittstrommengenmessung im EEG-Kontext.

Angesichts dessen hat der ZDH darauf gesetzt, dass die seit geraumer Zeit diskutierte Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zum Ausgangspunkt für eine grundlegende, vornehmlich marktwirtschaftlich fundierte Neujustierung der Energiewende- und Klimaschutzpolitik wird.

Zumindest in der bisher geplanten Ausgestaltung, wie sie nun verfahrenstechnisch durch ein „Gesetz über ein nationales Emissionshandelsystem für Brennstoffemissionen“ realisiert werden soll und so, wie sie in den Gesamtzusammenhang des Klimaschutzprogramms 2030 eingebettet werden soll, wird die neue CO<sub>2</sub>-Bepreisung die an sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen können.

Im Folgenden werden einige grundsätzliche Aspekte des neuen Bepreisungsinstruments in seiner aktuell vorgesehenen Form beleuchtet:

### **Fünfstufige Einführungsphase**

Nach bisheriger Planung ist für die Jahre zwischen 2021 und 2025 keine tatsächliche Mengensteuerung vorgesehen: Zwar wird formal ein „Cap“ nach Maßgabe der „Effort Sharing Decision“ eingeführt. Eine tatsächliche Begrenzungswirkung hat dies jedoch nicht, da bei Zielüberschreitungen entsprechend besagter Vereinbarung Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten vom Bund „hinzuzukaufen“ sind.

Dies ist keinesfalls mit einem Zertifikatehandel zwischen den durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung Verpflichteten gleichzusetzen. Dieser ist während der Übergangsphase sogar explizit ausgeschlossen (sog. Banking-Verbot). Damit drängt sich der Eindruck auf, als sollten die absehbar fälligen Sanktionszahlungen Deutschlands im Nicht-ETS-Bereich entsprechend der EU-Klimaschutzverordnung mittels Pflichtkäufen von Zertifikaten seitens der Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe finanziert werden.

Der vorgesehene Preispfad ist wissenschaftlich nicht begründbar. Es handelt sich um eine politische Setzung, bei der die Frage, welche Preissignale gesellschaftlich (noch) akzeptabel erscheinen, eine zentrale Rolle gespielt haben dürfte. Eine klimapolitisch zielgerichtete Mengensteuerung kann auf dieser Grundlage nicht erfolgen. Zumindest eingangs drohen die überschaubaren Preissignale ohnehin im „Grundrauschen“ der tagtäglichen Preisdynamik der betroffenen fossilen Energieprodukte unterzugehen.

Begründet wird die Vorgabe eines mehrjährigen, ansteigenden Preispfades damit, dass hierdurch Privathaushalte und Unternehmen – anders als bei freier Marktpreisbildung im Zertifikatehandel – ein verlässliches Signal für die Kalkulation künftiger Anpassungsaktivitäten erhalten. Diese Verlässlichkeit ist jedoch dadurch infrage gestellt, dass dieser gesetzlich fixierte Preispfad ebenfalls gesetzlich wieder geändert werden

kann – sei es, dass sich herausstellt, dass das deutsche Emissionsbudget trotz der neuen CO<sub>2</sub>-Bepreisung massiv überschritten wird, sei es, dass in einer künftigen Legislaturperiode andere klimapolitische Leitlinien und Ausrichtungen verfolgt werden.

Insgesamt wird die neue CO<sub>2</sub>-Bepreisung zumindest in ihrer Einführungsphase die angestrebten Emissionsminderungswirkungen bestenfalls sehr begrenzt entfalten können.

Unbestreitbar kann ein in sich schlüssiges, funktionsfähiges System aus Mengensteuerung und Zertifikatehandel – wie es im ETS erfolgreich realisiert ist – nicht binnen kurzer Frist für die Bereiche Gebäude und Verkehr realisiert werden. Insoweit ist eine befristete Aufbauphase sehr wohl gerechtfertigt, in der dann auch die erforderlichen Erfahrungen gesammelt werden können.

Zu hinterfragen ist jedoch die Dauer dieser Einführungsphase von fünf Jahren, was immerhin die Hälfte der Zeitspanne ausmacht, innerhalb derer die Klimaschutzziele 2030 zu erfüllen sind. Gegebenenfalls hat sich bis 2025 ein so hoher „Emissionsminderungs-Rückstau“ gebildet, der in den verbleibenden fünf Jahren faktisch nicht mehr abgebaut werden kann.

Angesichts dessen plädiert der ZDH für eine substanzielle Verkürzung dieser Einführungsphase auf höchstens drei Jahre. In dieser Zeit sollte es gelingen können, funktionsfähige Strukturen und Verfahren für eine tatsächliche Mengensteuerung in Verbindung mit einem tatsächlichen Zertifikatehandel aufzubauen.

### **Vorgabe von Mindest- und Höchstpreisen**

Der Einführungsphase soll ein Bepreisungssystem aus tatsächlicher Mengensteuerung mit Zertifikatehandel folgen.

Dies begrüßt der ZDH ausdrücklich, da auf diese Weise nicht nur die quantitative Zielerreichung –

durch jährliche Mengenreduktion – gewährleistet werden kann, sondern dass hierbei dann auch – mittels Zertifikatehandel – durch Wettbewerb die kostengünstigsten Wege zur Emissionsreduktion gefunden werden können.

Die für das erste Jahr dieser marktwirtschaftlichen Lösung vorgesehene Vorgabe eines Mindest- und eines Höchstpreises für die Zertifikate widerspricht genau dieser marktwirtschaftlichen Lenkungslogik, da hierdurch entweder das Mengenziel gefährdet wird oder aber die wirtschaftliche Effizienz nicht sichergestellt werden kann.

Der ZDH interpretiert dies dahingehend, dass zunächst einmal abgeschätzt werden soll, welches dasjenige Preisniveau der Zertifikate ist, bei dem die vorgegebenen Minderungsziele tatsächlich erreicht werden können. Dies kann derzeit niemand auch nur halbwegs verlässlich vorausschätzen.

Bleibe es auch in den Folgejahren bei der Vorgabe eines Mindest- und eines Höchstpreises, bleibe die Wirkungslogik des Zertifikatehandels gleichfalls weiterhin eingeschränkt.

Vor diesem Hintergrund plädiert der ZDH dafür, von der administrativen Vorgabe zulässiger Preisspannen für den Zertifikatehandel in jedem Fall ab dem zweiten Jahr nach Beginn einer tatsächlichen Mengensteuerung abzusehen, sofern nicht bereits von Anfang an darauf verzichtet wird.

Die Diskussion um Mindest- und Höchstpreise verweist auf einen grundsätzlichen, ordnungspolitischen Aspekt: Tatsächlich weiß – auch in Wissenschaft und Politik – weiterhin niemand, mit welchen Kosten die bis 2030 gesetzten Emissionsminderungsziele für die Bereiche Gebäude und Verkehr wirklich verbunden sein werden. Dieses Wissen kann faktisch erst im Ergebnis eines tatsächlich uneingeschränkten Zertifikatehandels ohne Preisspannen entstehen.

Politische Vorsicht mag Begründung dafür sein, diese tatsächlichen Kosteneffekte nicht offensichtlich werden zu lassen. Dann und damit jedoch fehlt nicht zuletzt den Wahlbürgern eine transparente Informationsbasis für eigene rationale Entscheidungen zu Fragen der Energie- wende- und Klimaschutzpolitik!

./.