



EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr?

Glaubwürdige CO₂-Bepreisung geht anders

Hintergrund

Mit dem Fit-for-55-Paket soll die europäische Gesetzgebung an das neue EU-Klimaziel und die Leitlinien des *European Green Deal* angepasst werden. Die EU-Kommission plant hier neben einer Reihe von Initiativen die Einführung eines separaten Emissionshandels (ETS) für die Sektoren Verkehr und Gebäude. Das geht aus einem Leak des Kommissionsvorschlags zur neuen ETS-Richtlinie hervor, der der DUH vorliegt. In diesem Kontext werden ebenfalls grundsätzliche Fragen der klimapolitischen Architektur des EU-Rechtsrahmens und der Rolle von ordnungsrechtlichen Instrumenten für die Erreichung der Klimaziele diskutiert werden.

Die DUH begrüßt grundsätzlich die Bestrebung, Klimaschadenskosten auch in den Bereichen Verkehr und Gebäude einzupreisen, die bislang nicht vom ETS abgedeckt sind. Es müssen auch in diesen Sektoren, wo bestenfalls schleppender Fortschritt zu verzeichnen ist, schnellstmöglich die Weichen Richtung Klimaneutralität gestellt werden. Die dafür nötigen Investitionsbedarfe werden um ein Vielfaches von den langfristigen Folgekosten eines ungebremsten Klimawandels übertroffen. Daher geht auch die Debatte um steigende Brennstoffpreise, die in Deutschland gerade mit einiger Hysterie geführt wird, komplett am Ziel vorbei. Der Klimaschutz darf nicht mit Verweis auf die Transformationskosten auf die lange Bank geschoben werden. Wenn jetzt nicht entschieden gehandelt wird, müssen kommende Generationen diese Kosten tragen. Das widerspricht dem Prinzip der Generationengerechtigkeit, wie auch das Bundesverfassungsgericht jüngst in seinem richtungsweisenden Urteil zum Klimaschutzgesetz festgestellt hat.

Die DUH kritisiert aber den Kommissionsentwurf zum separaten ETS als ungeeignetes Instrument, um eine EU-weite CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Gebäude durchzusetzen. Angesichts der unterschiedlichen Ausgangslagen in europäischen Mitgliedstaaten sind soziale Verwerfungen vorprogrammiert. Es wäre auch nicht sichergestellt, dass die Kosten entsprechend des Verursacherprinzips dort anfallen, wo sie Entscheidungen zur Dekarbonisierung anreizen. In Deutschland beispielsweise wird der seit diesem Jahr geltende CO₂-Preis für Heizbrennstoffe komplett von den Mieter:innen getragen, obwohl die Vermieter:innen Entscheidungen über Heizungstausch und Sanierung treffen. Da die diversen Fit-for-55-Initiativen als Paket verhandelt werden, besteht außerdem die Gefahr, dass wichtige ordnungsrechtliche Instrumente in den Verhandlungen durch den Verweis auf eine „Doppelregulierung“ durch das neue ETS untergraben werden. Nach Einschätzung der DUH wäre die Einführung CO₂-basierter Mindeststeuersätze durch die Energiesteuerrichtlinie deutlich besser geeignet, um verlässliche und sozialverträgliche Emissionsreduktionsanreize für den Straßenverkehr und den Gebäudebestand in Europa zu setzen.

Lastenteilung als zentrale Säule stärken

Die Einführung eines separaten ETS auf die Sektoren Verkehr und Gebäude gefährdet das Prinzip der Lastenteilungsverordnung (ESR), einschließlich der damit verbundenen verbindlichen Klimaschutzverpflichtungen der Mitgliedstaaten. Im Rahmen der neuen ETS wird bereits diskutiert, diese Verpflichtung abzuschwächen, oder sogar die Sektoren Verkehr und Gebäude komplett aus dem Geltungsbereich der ESR zu nehmen. Dies ist insofern problematisch, als dass die ESR in ihrer Umsetzung bisher durchaus erfolgreich war. So konnten die nationalen THG-Emissionen im Rahmen der ESR um 36% im Vergleich zum Niveau von 1990 reduziert werden.¹ Die Reduktionsziele der ESR stellen die einzigen national verbindlichen Verpflichtungen zur THG-Minderung in den Sektoren außerhalb des ETS dar.

¹ Öko-Institut e.V. (05/2020): *Aktueller Stand der Emissionen*, S. 1.

Die DUH plädiert daher für eine Stärkung der Lastenverteilungsregelung, da diese wesentlich dazu beiträgt, auf nationaler Ebene Anreize und Vorgaben zum Klimaschutz zu etablieren. Das ist wichtig, da viele Maßnahmen wie steuerliche Anreize faktisch nur auf nationaler Ebene zum Einsatz kommen können. Die Kommission plant aktuell zwar, einen separaten Emissionshandel parallel zu einer verschärften Lastenteilungsverordnung zu verabschieden. Auf einem EU-Ratstreffen im Mai 2021 konnten sich die Mitgliedstaaten darauf allerdings noch nicht einigen.

Die konkrete Ausgestaltung der neuen Lastenteilungsverordnung ist damit weiterhin ungewiss. Es werden zähe Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten um das neue Klimapaket erwartet. Es besteht also die Gefahr, dass die ESR im Rahmen der Verhandlungen geschwächt oder nicht aktualisiert werden könnte. Dann würden die Mitgliedstaaten aus der Pflicht genommen werden, auf der Basis verbindlicher Vorgaben nach Kräften zur Minderung von Treibhausgasemissionen beizutragen.

Verantwortung von Industrie und Produktion: Ordnungsrecht ist für die Verkehrswende unverzichtbar

Ein Emissionshandel im Verkehrssektor gefährdet ordnungsrechtliche Instrumente zur Senkung der Treibhausgasemissionen wie die CO₂-Flottengrenzwerte, die im Rahmen des Fit-for-55-Pakets angezogen werden sollen. Akteure wie der VDA, aber auch Parteien (FDP, CDU) haben mit Verweis auf angebliche „Doppelregulierung“ bereits angekündigt, sich für ein Auslaufen bestehender Regularien einzusetzen und den Emissionshandel zum alleinigen „Leitinstrument“ zu machen.

Dabei sind die CO₂-Flottengrenzwerte, die per EU-Verordnung festgelegt werden, eines der zentralen Instrumente, um die die Treibhausgasemissionen im Straßenverkehr wirksam zu reduzieren. Das Instrument leistet unter anderem einen wesentlichen Beitrag zu den steigenden Zulassungszahlen batterieelektrischer Fahrzeuge.

Die bestehenden Defizite und Schlupflöcher der Verordnung – etwa unrealistische Verbrauchsangaben oder die bevorzugte Bewertung schwerer Fahrzeuge – hat nicht zuletzt die DUH immer wieder kritisiert. Die anstehende Revision bietet die Chance, nicht nur die Grenzwerte an die neuen Klimaschutzziele anzupassen, sondern auch die längst bekannten Schwachstellen zu beheben. Zur Ausgestaltung der Revision hat die DUH ihre Forderungen in einem [Positionspapier](#) veröffentlicht.

Aus unserer Sicht ist die Weiterentwicklung ordnungsrechtlicher Instrumente unverzichtbar, um konkrete Veränderungen im Verkehrssektor zu erreichen. Denn nur so werden die Hersteller in die Pflicht genommen, klimaschonendere Modelle auf den Markt zu bringen. Ein Emissionshandel hätte das bislang Erreichte nur zu hohen Kosten vor allem für die Verbraucher:innen erzielt: Bereits 2016, als der ETS Vorschlag schon einmal kursierte, wiesen unabhängige Institute darauf hin, dass Zertifikatspreise von 370 bis 440 Euro nötig seien, um dieselbe Wirkung wie ein Grenzwert von 95 g/km für 2021 zu erreichen.²

Sanierungsrate durch Standards und Förderung anheben

Um das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands zu erreichen, muss dringend die energetische Sanierungsrate steigen. Es muss nicht nur im Bestand viel mehr gedämmt werden; es müssen auch flächende-

² <https://foes.de/pdf/2016-06-FOES-ETS-Strassenverkehr.pdf>

ckend Wärmepumpen statt Öl- und Gasheizungen installiert werden. Angesichts des jahrelangen Versagens der Politik, energetische Sanierungsraten in Deutschland und Europa auf über 1% anzuheben ist klar, dass hier neue Maßnahmen gefragt sind.

Ein separater Emissionshandel ist aber nicht das richtige Instrument, um die im Gebäudebereich notwendigen Investitionsentscheidungen anzustoßen. Die Klimaschadenkosten pro Tonne CO₂ werden vom Ökoinstitut auf 180 bis 205 Euro geschätzt.³ Die tatsächlichen CO₂-Vermeidungskosten energetischer Sanierungsmaßnahmen werden noch deutlich höher eingeschätzt. Das liegt weit über den Einstiegspreisen, die im Rahmen eines solchen Emissionshandels zu erwarten sind.⁴ Zudem besteht die Gefahr, dass die Kosten in Form von höheren Preisen für Heizkraftstoffe in erster Linie an die Mieter:innen weitergegeben werden, die aber nicht für Sanierungsentscheidungen zuständig sind.

Die Weichen für einen klimaneutralen Gebäudebestand müssen aufgrund der langen Lebenszeiten von Gebäuden aber jetzt gestellt werden. Gebäude, die heute gebaut werden, müssen dem Anspruch der Klimaneutralität bereits genügen. Ansonsten müssen sie vor 2045 nochmals energetisch saniert werden, was unnötige Kosten verursacht. Hierzu ist vor allem eine Erhöhung der Förderung und eine Neufokussierung auf den Gebäudebestand nötig, sowie ordnungsrechtliche Mindeststandards für die Energieeffizienz von Gebäuden. Auch hierzu hat die DUH in einem Positionspapier „[Sofortprogramm Klimaschutz im Gebäudesektor](#)“ konkrete Vorschläge gemacht.

Die Europäische Kommission plant, im Rahmen der Renovierungswelle viele sinnvolle Neuerungen wie verbindliche Mindesteffizienzstandards einzuführen. Gegen diese formiert sich allerdings bereits Widerstand. Insbesondere die deutsche Wohnungswirtschaft lobbyiert heftig gegen eine Verschärfung der ordnungsrechtlichen Vorgaben.⁵ Auch im Gebäudesektor ist also zu befürchten, dass wichtige Maßnahmen durch Verweis auf eine „Doppelregulierung“ unter Beschuss geraten.

ETS weist Schwächen auf

Das ETS ist sehr krisenanfällig. Bei Konjunkturschwächen (und durch eine Überallokation von Zertifikaten) kommt es zu einem Preisverfall, so wie zu Beginn der Corona-Krise, als der Preis zeitweilig bei 15€/Tonne lag.⁶ Bei einem solchen niedrigen Preis verliert das ETS seine ökonomische und ökologische Lenkungswirkung. Zudem hat das ETS viele Jahre gebraucht, um überhaupt erst zu einem wirksamen Instrument zu werden. Es mussten Zertifikate verknappt, die freie Zuteilung eingeschränkt und die Marktstabilitätsreserve eingeführt werden. Zu Anfang wies das ETS viele Schlupflöcher und einen viel zu hohen Überschuss an Zertifikaten auf. Auch jetzt gibt es noch eklatante Lücken wie die freie Zuteilung von Zertifikaten an die Industrie.

Ein ähnlich holpriger Start ist bei einem Emissionshandel für Verkehr und Gebäude zu befürchten, da auch hier mächtige Wirtschaftsinteressen versuchen werden, das Instrument zu verwässern. Von der Anpassung bzw. Ausarbeitung neuer Detailregulierungen über den Verabschiedungsprozess bis hin zur Umsetzung eines solchen Systems würde es zudem 3 bis 5 Jahre dauern. Dieser langwierige Prozess würde das Erreichen des 2030-Ziels unmöglich machen, denn in den Sektoren Verkehr und Gebäude braucht es dringend vorher eine Kursumkehr.

³ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/376/publikationen/factsheet_co2-bepreisung_in-deutschland_2019_08_29.pdf

⁴ Das BEHG legt als Einstiegspreis lediglich 25€ pro Tonne CO₂ an.

⁵ [20_10_22_gdw-kompakt_renovation-wave.pdf](#)

⁶ ETS: Preis für CO₂-Zertifikate übersteigt 32 Euro - energiezeitung

Soziale Unwucht vorprogrammiert

Soll ein Emissionshandel in den Sektoren Verkehr und Gebäude Lenkungswirkung entfalten, müssen die Preise entsprechend hoch sein. Es ist zu befürchten, dass der Preis der Zertifikate von den Inverkehrbringern über höhere Kraftstoffpreise auf die Verbraucher:innen abgewälzt wird, wodurch sozialschwache Haushalte überdurchschnittlich belastet würden. Soziale Verwerfungen würden auch bei einem EU-weit einheitlichen CO₂-Preis für Verbraucher:innen entstehen, denn die Kaufkraft ist in den Mitgliedstaaten sehr ungleich verteilt: In Deutschland ist die Kaufkraft beispielsweise fast doppelt so hoch wie in Bulgarien. Dennoch würde beispielsweise eine bulgarische Seniorin fürs Heizen den gleichen CO₂-Preis zahlen wie ein deutscher SUV-Fahrer für seinen Sprit. Diese Ungerechtigkeit würde zu sozialen Verwerfungen führen und die Hochemittent:innen aus der Verantwortung entlassen.

Darüber hinaus entkäme auch die Industrie, konkret die Inverkehrbringer der Kraftstoffe sowie Fahrzeughersteller, ihrer Verantwortung, finanziell und strategisch zur CO₂-Reduktion und Transformation im Verkehrssektor beizutragen. Die Endverbraucher:innen müssten dann möglicherweise deutlich höhere Preise zahlen, ohne dass ihnen der Umstieg auf emissionsärmere/elektrische Fahrzeuge möglich wäre.

Ebenso ist ein Anstieg der Heizkosten zu erwarten, wenn der CO₂-Preis ganz oder teilweise auf die Mieter:innen abgewälzt wird. In Deutschland betrifft dieser Anstieg einen Großteil der Bevölkerung, denn bislang heizen noch 74% der Wohnungen in Deutschland mit Öl- und Gasheizungen.⁷ Wie oben dargelegt, ist nicht von einer spürbaren Lenkungswirkung des Instruments auszugehen. Damit wird es zunächst zu einem problematischen Anstieg der Heizkosten insbesondere für ärmere Haushalte führen, die oft gar kein Mitspracherecht beim energetischen Zustand ihrer Wohnung haben. Die Einführung eines CO₂-Preises in Deutschland in Höhe von derzeit 25 Euro pro Tonne CO₂ hat bereits zu intensiven Diskussionen über eine sozialverträgliche Ausgestaltung von klimapolitischen Instrumenten geführt. Dies wird umso massiver der Fall sein, wenn Mitgliedstaaten mit geringerer Wirtschaftskraft und Durchschnittseinkommen mit Preisanstiegen konfrontiert sind.

Der soziale Ausgleichsmechanismus, den die Kommission vorlegen will, wirkt halbgar und nicht überzeugend. Lediglich 50 Prozent der Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate soll nach unklaren Kriterien an sozialschwache Haushalte verteilt werden. Der vorliegende Leak der neuen ETS-Richtlinie suggeriert, dass die Ausgestaltung dieses Umverteilungsmechanismus den Mitgliedstaaten überlassen würde, was zu großen regionalen Unterschieden führen würde. Zudem würden die Länder mit den höchsten CO₂-Emissionen – also in der Regel die einkommensstarken Mitgliedsstaaten – die meisten Gelder aus diesem Rückverteilungsmechanismus erhalten. An anderer Stelle hatte die Kommission von der Einrichtung eines „Climate Action Social Fund“ auf EU-Ebene gesprochen, von dem sich im vorliegenden Leak allerdings nichts mehr findet.⁸

Eine deutsche Extrawurst

Während viele Mitgliedstaaten Bedenken zum Vorhaben des ETS für Gebäude und Verkehr äußern, setzt sich insbesondere die Bundesregierung im Namen der deutschen Wirtschaft stark auf europäischer Ebene für den Emissionshandel für Verkehr und Gebäude ein. Dabei wird sie nach Kräften von Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen unterstützt. Viele Mitgliedstaaten stehen diesem deutschen Sonderwunsch

⁷ <https://www.bdew.de/energie/studie-wie-heizt-deutschland/>

⁸ <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/news/eu-plans-climate-action-social-fund-to-shield-citizens-from-rising-carbon-prices/>

aber kritisch gegenüber: Während einige die Maßnahme nicht für klimapolitisch effektiv halten, sehen andere die soziale Akzeptanz nicht gesichert.

Dass Deutschland sich so für den ETS einsetzt, hat womöglich damit zu tun, dass das für den Klimaschutz im Verkehr zuständige Bundesverkehrsministerium sich in jahrelanger Tradition weigert, verfügbare, sofort wirksame Klimaschutzmaßnahmen umzusetzen⁹ und sich stattdessen auf die Interessen der Automobilwirtschaft konzentriert. Nicht umsonst ist der VDA starker Befürworter einer ETS-Erweiterung. Ihm käme eine Streichung der CO₂-Verordnung sehr gelegen. Und: Schon die bestehenden Ziele der Lastenteilung wird Deutschland mit den bislang ergriffenen Maßnahmen verfehlen. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichtes zum Klimaschutzgesetz hat die Anforderungen nochmals verschärft. Ein Ausweg Richtung ETS kommt da gelegen.

Alternative zum separaten ETS: CO₂-Bepreisung durch Energiesteuerrichtlinie

Grundsätzlich sieht es die DUH als dringend nötig, ergänzend zu bestehenden ordnungsrechtlichen Ansätzen eine CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme umzusetzen. Dies darf aber nicht ohne begleitende Maßnahmen und sozialen Ausgleich geschehen. Zudem ist eine umfassende ökologische Reform insbesondere der Energiesteuern deutlich besser geeignet, auch die nötigen Investitionen und Konsumveränderungen anzustoßen. Durch eine festgelegte und schrittweise steigende Erhöhung der Mindeststeuersätze nach CO₂-Gehalt kann viel besser Planungssicherheit für Haushalte, Kommunen und Unternehmen geschaffen werden als durch fluktuierende CO₂-Preise.

Eine CO₂-basierte Nachschärfung der Energiesteuerrichtlinie (ETD) ist also deutlich besser geeignet als ein Emissionshandel, die nötige Lenkungswirkung in den Bereichen Wärme und Verkehr zu erreichen. Die DUH fordert, die allgemeinen Mindeststeuersätze für den Verbrauch von Energieprodukten fossilen Ursprungs grundsätzlich an deren CO₂-Ausstoß auszurichten. Gleichzeitig müssen die zulässigen steuerlichen Ausnahmen und Entlastungen überarbeitet werden, um versteckte fossile Subventionen zu verhindern.

Das ist auch dringend nötig, denn trotz gestiegener Umwelanforderungen wurden die Inhalte der ETD seit Verabschiedung 2003 nicht aktualisiert. In Deutschland und in den meisten Mitgliedstaaten sind die Klimaschadenkosten unterschiedlicher Energieträger überhaupt nicht in den Energiesteuern abgebildet.¹⁰ Die Steuern sind in vielen Fällen sogar noch auf die Subventionierung fossiler Energieträger ausgelegt. Deutschland vergibt jährlich 17 Milliarden Euro an fossilen Subventionen – zum großen Teil durch Steuervergünstigungen wie z.B. das Dieselpprivileg oder diverse Begünstigungen für Kohle und fossiles Gas.¹¹

Ein erster Vorstoß der Europäischen Kommission zur ETD-Reform wurde 2011 unter anderem von Deutschland blockiert, das die Steuervorteile von Diesel bewahren wollte. Eine Anpassung der ETD, die vor allem die Sektoren außerhalb des ETS betrifft, an die Ziele des Green Deal soll in den kommenden Monaten von der Kommission vorgeschlagen werden. Es ist allerdings kaum zu erwarten, dass die EU zwei parallele Systeme der CO₂-Bepreisung einführt. Insofern ist der deutsche Vorstoß für eine ETS-Ausweitung auch als Absage an eine klimapolitische Überarbeitung der ETD zu verstehen.

⁹ Z.B. Erhöhung der CO₂-Komponente der Kfz-Steuer, Zulassungssteuer für hochemittierende Fahrzeuge, Erhöhung der Lkw-Maut, die Abschaffung klimaschädlicher Subventionen wie Pendlerpauschale, Dieselsteuer und Dienstwagenprivileg sowie Förderung und Ausbau des ÖPNV und Schienengüterverkehrs

¹⁰ Die Klimaschadenkosten werden vom Umweltbundesamt auf 180-205€ pro Tonne CO₂ geschätzt.

¹¹ https://foes.de/publikationen/2020/2020-07_FOES_Umlenken_FES.pdf

Fazit

Die Einführung eines Emissionshandelssystems für Verkehr und Gebäude ist mit vielen Risiken und Problemen verbunden. Innerhalb der EU gibt es nur wenige Befürworter; es sind also harte Verhandlungen zu erwarten. Die Abschwächung wichtiger ordnungsrechtlicher Instrumente unter dem Vorwurf der „Doppelregulierung“ ist zu befürchten. Die zu erwartende Lenkungswirkung ist indes schwach, während höhere Brennstoffpreise an die Verbraucher:innen weitergegeben würden, was in sozial schwachen Haushalten und für Mitgliedstaaten mit niedrigem pro-Kopf-Einkommen unmittelbare soziale Probleme aufwirft. Der geplante soziale Ausgleichsmechanismus überzeugt nicht. Anstatt sich auf komplizierte Scheinlösungen wie einen separaten Emissionshandel zu versteifen, sollten Deutschland und die Europäische Kommission daher die konsequente Abschaffung fossiler Subventionen und eine verlässliche CO₂-Besprennung durch die ETD vorantreiben.

Stand: 13.07.2021

Bildnachweis Titelbild: © Tektur / Adobe Stock (links), © Nicole Lienemann / Adobe Stock (rechts), © Bakhtiarzein / Adobe Stock (unten)



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 0 77 32 9995 - 0


Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0


Ansprechpartner

Dorothee Saar
Bereichsleiterin Verkehr und Luftreinhaltung
Tel.: 030 2400867-72
E-Mail: saar@duh.de

Constantin Zerger
Bereichsleiter Energie- und Klimaschutz
Tel.: 030 2400867-91
E-Mail: zerger@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](https://twitter.com/umwelthilfe) [umwelthilfe](https://facebook.com/umwelthilfe)

 Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

 Die Deutsche Umwelthilfe e.V. (DUH) ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Sie ist mit dem DZI-Spendensiegel ausgezeichnet. Testamentarische Zuwendungen sind von der Erbschafts- und Schenkungssteuer befreit.

Wir machen uns seit über 40 Jahren stark für den Klimaschutz und kämpfen für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende – damit Natur und Mensch eine Zukunft haben. Herzlichen Dank! www.duh.de/spenden