

Das EU-Emissionszertifikatehandelssystem und CO₂-Bepreisungen - Die Patentlösungen für den 1,5-Grad-Pfad?

Der Emissionszertifikatehandel (ETS) ist als Mittel des Marktes für viele erste Wahl. Der Journalist Philipp Bovermann erwartet gar, dass sich der Emissionshandel nicht nur „als das schärfste Schwert im Kampf gegen die Klimakrise entpuppt, sondern auch dabei helfen kann, den leidigen Kulturkampf ums Klima zu beenden“ (Bovermann 2023). Auf diese These werden wir näher eingehen. Wir weisen schon im Vorweg auf die Komplexität der Vorhaben ETS und Co₂-Bepreisung und der daraus entstehenden Regelungen hin. Eine Grafik wird zum besseren Verständnis helfen.

Das EU-Handelssystem für Emissionszertifikate (*Emissions Trading System, ETS-1*) schreibt seit 2005 den Sektoren Flugverkehr, Stromproduktion und Industrie vor, für das von ihnen ausgestoßene CO₂ Emissionszertifikate zu kaufen, was zu einem Rückgang der Emissionen in diesen Feldern um bislang 43 Prozent geführt hat. Damit ist es bislang Europas erfolgreichstes Klimaschutzinstrument.

Im April 2023 hat das EU-Parlament das Emissionshandelssystem auf die privaten Bereiche Wohnen und Verkehr ausgeweitet. *ETS-2* soll ab 2027 zunächst mit einem Preisdeckel gelten, der dann schrittweise angehoben wird. *ETS-2* legt außerdem den Abbau von Ausnahmen fest, die Einrichtung eines *Klimasozialfonds* sowie einen Klimazoll auf Importe (*CO₂-Grenzausgleichsabgabe*) für die im Herkunftsland kein CO₂-Preis bezahlt wurde. Die CO₂-Grenzausgleichsabgabe soll verhindern, dass Drittländer wegen mangelnder Klimaauflagen ihre Waren billiger anbieten können. Als Zielsetzung ist festzuhalten: Mit den drei *ETS-2*-Paketen *Emissionshandel*, *CO₂-Grenzausgleich* und *Klimasozialfonds* will die EU ihren Treibhausgasausstoß bis 2030 um mindestens 55 Prozent im Vergleich zu 1990 senken.

Die Einnahmen aus dem Handel mit Zertifikaten sollen in drei Fonds fließen: den *Klimasozialfonds*, den *Innovationsfonds* sowie für *nationale Ausgaben* zur Verfügung stehen. Der *Klimasozialfonds* soll vollständig aus den Erlösen des *ETS-2* gespeist werden und die Auswirkungen des *ETS-2* auf besonders betroffene Haushalte und Kleinunternehmen abfedern, um Bürger und Unternehmen zu entlasten, damit beispielsweise Häuser energetisch isoliert und

Wärmepumpen finanziert werden können. Das erwartete Gesamtvolumen beträgt € 86,7 Mrd. für den Zeitraum von 2026-2030. Davon sollen höchstens 37,5 Prozent für direkte Einkommensunterstützung verwendet werden (vgl. Cludius). Der *Innovationsfonds* hat die Dekarbonisierung von Gebäuden und des Straßenverkehrs zum Ziel. Die *nationalen Ausgaben* sollen zur Gebäudeeffizienz und zur ressourcenarmen Mobilität eingesetzt werden.

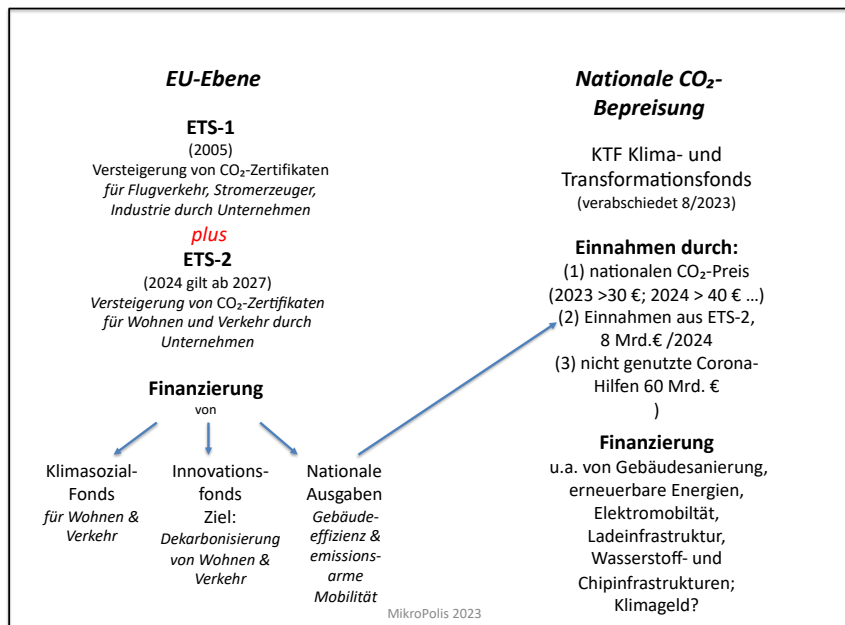


Abb.1 Darstellung der EU-Emissionszertifikatefonds 1 und 2 sowie der der nationalen CO₂-Bepreisung aus dem Nationalen Sondervermögen

Deutschland hat bereits 2021 durch den sogenannten nationalen *Brennstoffemissionshandel* eine Vorreiterrolle eingenommen, um die Vorgaben im sogenannten „Fit for 55“-Maßnahmenpaket schon eher zu erreichen. Beim Brennstoffemissionshandel werden alle in die Pflicht genommen, die Benzin, Diesel, Heizöl, Erd- oder Flüssiggas verbrauchen, sei es zur Fortbewegung oder zu Heizzwecken. Das System betrifft also private Haushalte genauso wie Unternehmen. Anders als beim *EU ETS* müssen aber nicht die CO₂-Emittenten selbst Zertifikate für den Treibhausgasausstoß erwerben, sondern diejenigen, die fossile Brenn- und Kraftstoffe in Verkehr bringen, also zum Beispiel Gasversorger, Heizöl- und Kraftstoffhändler. Sie geben ihre CO₂-Kosten dann an die Energieverbraucher weiter. (LBBW 2023).

Die Entwicklung sollte für den interessierten Laien bis hierhin noch einigermaßen nachvollziehbar sein. Verwirrend kann es durch das nationale Sondervermögen um den *Klima- und Transformationsfonds (KTF)* werden, der im August 2023 von der Ampelregierung verabschiedet wurde. Die Einnahmen des *KTF* speisen sich aus dem europäischen Emissionshandel - für 2024 wird mit gut acht Milliarden gerechnet - und aus dem

nationalen CO₂-Preis, der auf alle fossilen Brennstoffemissionen fällig wird in Höhe von rund 11 Milliarden. Im kommenden Jahr 2024 beträgt der Preis im nationalen Emissionshandel nicht mehr 30 € sondern 40 € pro Tonne CO₂. Das macht etwa 8,5 Cent pro Liter Benzin aus, wobei die Schätzungen unterschiedlich hoch ausfallen. 2025 soll der Aufschlag 50 € erreichen. Durch die Verteuerung sollen die Verbraucherinnen und Verbraucher zum Energiesparen angehalten werden. Der KTF-Wirtschaftsplan setzt außerdem auf ungenutzte Corona-Kredite in Höhe von 60 Milliarden, die die gerade ins Amt gekommene Ampel-Regierung im Dezember 2021 via Nachtragshaushalt in den *Energie- und Klimafonds* verschoben hat, der seinen Namen gewechselt hat und heute *Klima- und Transformationsfonds* heißt. Die Union hat gegen diese Verwendung in Karlsruhe Klagen eingereicht, mit einem Urteil wird im Herbst gerechnet (Rossbach 2023).

In den Jahren 2024 bis 2027 sollen damit insgesamt Investitionen in Höhe von 211,8 Milliarden Euro getätigt werden (Krüger, 2023). Der dickste Förderschwerpunkte des *KTF* laut Kabinettsbeschluss soll 2024 die energetische Gebäudesanierung sein (knapp 19 Milliarden Euro). 12,6 Milliarden sind für den Ausbau der erneuerbaren Energien eingeplant, weitere 4,7 Milliarden für den Ausbau der Elektromobilität samt Ladeinfrastruktur. Die Bahn bekommt für ihre Investitionen insgesamt 12,5 Milliarden aus dem Fonds, davon vier Milliarden im kommenden Jahr. Auch der Hochlauf einer Wasserstoffwirtschaft und die milliardenschwere Subventionierung von Chipfabriken, die sich in Deutschland ansiedeln wollen, sollen aus dem *KTF* finanziert werden - für Ersteres sind nächstes Jahr 3,8 Milliarden vorgesehen, für Letzteres gut vier Milliarden. (Roßbach 2023). In diesen geplanten *KTF*-Rücklagen sucht man einen Budgetposten für Klimageld vergebens.

Diese geplanten Investitionen muss man im Detail nicht im Gedächtnis behalten, genauso wenig wie die Details zum EU-Energiezertifikatehandel (EU ETS), die CO₂-Bepreisung oder den Klima- und Transformationsfonds (*KTF*). Relevant ist zum einen der aufkommende Eindruck, wie komplex und verwirrend die zweifelsohne mit besten Absichten entworfene Architektur von Empfehlungen und Regulierungen ist, und die Frage, wann der Durchschnittsbürger beim Verstehen-Wollen spätestens aussteigt? Zum anderen geht es um die Bewertung der optimistischen Bovermann-These, der Emissionshandel werde sich nicht nur als das schärfste Schwert im Kampf gegen die Klimakrise entpuppen, sondern auch dabei helfen, den leidigen Kulturkampf ums Klima zu beenden, was das Klimageld bezwecken soll.

Der Plan der Ampelkoalition war, die durch EU-Emissionszertifikatehandel und nationale CO₂-Bepreisung steigenden Belastungen für die Bürgerinnen und Bürger mit einem Klimageld abzufedern. Jede Bürgerin und jeder Bürger, auch Kinder sollen etwa 130 Euro pro Jahr vom Staat bekommen. Diese „Wunderwaffe der Klimapolitik“ will allen, die sich klimafreundlich verhalten, per saldo Geld geben und diejenigen, die dem Klima schaden, sollen über die CO₂-Preise draufzahlen.

Bovermanns Kulturkampf-These lässt sich so interpretieren, dass Leute mit niedrigem Einkommen oft relativ wenig Energie verbrauchen. Sie bekämen dann mehr zurück, als sie über den Emissionshandel und durch CO₂-Bepreisung zu zahlen hätten. Haushalte mit hohem Verbrauch, großen Häusern und zwei Fahrzeugen würden dann draufzahlen. Die Strategie lässt sich als *individuelles Anstupsen* mit der Hoffnung verstehen, dass dies den Ehrgeiz der Bürgerinnen und Bürger auf ein angemessenes Klimaverhalten lenkt wird. Man mag Zweifel haben kann, ob dieses Anstupsen beim begüterten Bevölkerungsteil Wirkung zeigen wird.

„Aus einem moralischen ein kühles ökonomisches Kalkül zu machen, könnte dem Kulturkampf um das Klima die Grundlage entziehen“, so Bovermann. Und es wäre denkbar, „das planetare Ganze im praktischen Denken des Menschen zu verankern und die kognitive Dissonanz zwischen dem Wunsch nach einem komfortablen Alltagsleben und dem Wissen um die heranrollende Katastrophe zu schließen“. Zumindest könnte das bislang klimaverträgliche Handeln aus Selbstverpflichtung, das oft als Gutmenschentum abgetan wird, durch ein Klimageld etwas belohnt werden.

Die Ampelregierung müsste dazu allerdings „in-die-Puschenkommen“ und ihre eigenen Versprechungen einlösen. Bislang ist trotz Koalitionsvertrag beim *Klimageld* Funkstille. Gelingt es nicht, den Ausgleich über das Klimageld hinzubekommen, wäre die ausgeklügelte Konstruktion hinfällig, ein eklatanter Vertrauensverlust für die Ampel! Die Mittel des Fonds werden dafür im Übrigen auch nicht ausreichen, da es schon jetzt mehr Förderprojekte gibt als Geld vorhanden ist.

Bisher machen die Pro-Kopf-Auszahlungen an alle Berechtigten angeblich große Schwierigkeiten, weil keine Behörde über ein komplettes Register aller Bürgerinnen und Bürger samt ihrer Kontonummern verfügt (Krüger, 2023). Die Steueridentifikationsnummer, die jeder Bürger und Bürgerin hat, soll mit der Bankverbindung verbunden werden. Die Aufgabe obliegt dem Bundesfinanzminister bzw. dem Bundeszentralamt für Steuern, das erst eine IT dafür aufbauen will. Es bleibt ein Rätsel, weshalb die Auszahlung nicht an die Familienkasse der Bundesagentur für Arbeit

delegiert wird, die in der Lage ist, täglich 65 Mio. Überweisungen abzuwickeln.

Das Gebäudeenergiegesetz sollte einmal ein großes Klimaprojekt der Ampel werden. Nach wochenlangem Streit, vor allem zwischen Grünen und FDP und begleitet von Durchstechereien unfertiger Fassungen und Kampagnen von der Union und der Bild-Zeitung („FDP droht mit Total-Boycott des Heizhammers; Habeck der gefallene Liebling“), war das Ergebnis Verunsicherung und Vertrauensverlust bei den Verbrauchern. Anfang September wurde es im Parlament entkernt verabschiedet. Es stellte ursprünglich Wärmepumpen und Fernwärme in den Fokus und wollte verhindern, dass ab 2024 noch neue Öl- und Gasheizungen verbaut werden. Jetzt gilt das erst ab 2028, das liberale Zauberwort dafür heißt „Technologieoffenheit“, mit der Folge, dass Hintertüren für den Einbau neuer Gasheizungen offenstehen, die ursprünglichen Ziele aufgeweicht wurden und die Grünen als Blamierte dastehen.

Positiv ist die staatliche Förderung von Wärmepumpen und energetischen Sanierungsmaßnahmen. Geplant ist die Grundförderung ab 2024 durch eine soziale Komponente für Menschen mit geringerem Einkommen sowie die Ergänzung mit einem Bonus für alle, die den Umbau schon vor 2028 angehen. Eine finanzielle Förderung von bis zu 70 Prozent für nicht Begüterte ist möglich.

Mit dem „Heizungsgesetz“ wollten die Grünen mehre mögliche „Katastrophen“ auffangen. So etwa die erwartbaren Bürgerreaktionen, wenn die Preise aufgrund des EU-Emissionshandelssystems für die privaten Bereiche Wohnen und Verkehr und der nationalen CO₂-Bepreisung (Heizung und Kfz) in Kraft treten und zusätzlich nicht genügend Gaslieferungen durch den Russland-Boycott zur Verfügung stehen. Mit dem Einbauverbot neuer fossiler Heizungen ab 2024 und der Förderung von Wärmepumpen, wollten sie verhindern, dass die Privathaushalte ins offene Messer der dann permanent steigenden Preise für Öl und Gas laufen, und diese auch durch ein Klimageld nicht gänzlich aufzufangen sind. Und wahrscheinlich wissen die Grünen auch, wie Robert Pausch und Bernd Ulrich in der ZEIT vermuten, dass der Preis für fossile Energien sehr rasch und sehr steil ansteigen müsste, um noch in die Nähe der Klimaziele zu kommen“ (Pausch und Ulrich 2023). Natürlich wäre es wünschenswert, die Planungen für die Fernwärmenetze lägen bereits vor, dann wüsste man, ob ein Wärmepumpenkauf überhaupt erforderlich ist. Das ist aber ein Versäumnis der Vorgängerregierungen. Für das Vorziehen des „Heizungsgesetzes“ und nicht auf das Warten des Fernwärmenetzes sprach, dass seitens des Bundeswirtschaftsministeriums die Hoffnung bestand, durch

die schnelle Verbreitung von Wärmepumpen den russischen Gasverlust zumindest zu einem Teil auffangen zu können.

Die Bürgerinnen und Bürger sollten über das das Ordnungsrecht ab 2024 ursprünglich nicht mehr die Möglichkeit haben, neue Heizungen einzubauen, die ausschließlich mit Erdgas funktionieren. Wägt man die angestellten Überlegungen ab, so sind die getroffenen Entscheidungen zur Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes nachvollziehbar. Das ist allerdings bei denen, für die es gedacht ist, kaum angekommen. Dies ist auch deshalb nicht verwunderlich, weil die gesamte, von Fachexperten entworfene Architektur aus EU-Energiezertifikatehandel, CO₂-Bepreisung, Klima- und Transformationsgesetz, Gebäudeenergiegesetz und Klimageld von einer solchen Komplexität ist, dass sie selbst von vielen Politikern und Journalisten nicht mehr verstanden wird.

Nach dieser Schlacht um das Gebäudeenergiegesetz ist das Kind so tief in den Brunnen gefallen, dass man kaum Hoffnung haben kann, die Bürger und Bürgerinnen noch einmal dafür zu begeistern. Ein Grund zu fragen, ob die vorgestellte nationale sowie die EU-Architektur sich zu sehr auf Regulierungen und das Ordnungsrecht stützt und die Biden-Administration mit dem *Inflation Reduction Act (IRA)* nicht den überzeugenderen Entwurf vorgelegt hat?

Essay Arno Rolf

Literatur:

Bovermann, Philipp:
Emissionshandel - Kapitalismus, erlöse uns
SZ vom 13.06.2023

Cludius,
Der Klimasozialfonds,
https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Klimasozialfonds_Cludius.pdf

Herrmann, Ulrike:
Das Ende des Kapitalismus,
Köln 2022.

Krüger, Anja:
Klimafonds der Bundesregierung: Der Co₂-Preis steigt
<https://taz.de/Klimafonds-der-Bundesregierung/!5949473/>

LBBW 2023
<https://www.lbbw.de/perspektiven/themenspecials/emissionshandel/funktionsweise/nationaler->

[emissionshandel_ayds8o4aq_d.html](#)

Pausch, Robert und Ulrich, Bernd:
Geht´S, 2023

Roßbach, Henrike:
Das ist die Klima-Schatzkiste der Bundesregierung
SZ vom 10.08.2023

Roßbach, Henrike:
Bundesregierung - Lindners Schatzkästlein
SZ vom 17.08.2023

Wambach, Achim:
Der Klimadeckel.
In: DIE ZEIT, Interview mit Kolja Rudzio und Marc Widmann 2023

Unfried, Martin:
Die Ente des Kapitalismus.
<https://taz.de/Wirtschaft-im-Wandel/!5906992/>

Wambach, Achim:
Der Klimadeckel.
In: DIE ZEIT, Interview mit Kolja Rudzio und Marc Widmann 2023

WWF-Emissionshandel:
<https://www.wwf.de/themen-projekte/klima-energie/klimaschutz-und-energiewende-in-europa/eu-emissionshandel#:~:text=Gravierender%20Konstruktionsfehler,mit%20oft%20dubioser%20Herkunft%20anzurechnen.>

Fragen:

- (1) Wodurch unterscheiden sich *EU ETF und KTF*?
- (2) Ist das EU-Emissionshandelssystem für Zertifikate die Zauberformel für Klimaneutralität?
- (3) Was halten Sie von Bovermanns These?
- (4) Nennen Sie Gründe für die geringe Akzeptanz des „Heizungsgesetzes“. Könnte das „Heizungsgesetz“ mit Argumenten eine größere Akzeptanz erzielen?
- (5) Wie schätzen Sie die Bedeutung des Klimageldes ein?

