



GdW Stellungnahme

Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)

Das Wichtigste:

- Wir bitten um eine frühzeitige Einbeziehung unserer Expertise in die Erarbeitung des Klima-Sozialplanes.
- In der Kombination von ETS 2 und CO₂KostAufG müssen Lösungen gefunden werden, die das Eigenkapital der Wohnungsunternehmen nicht über Gebühr vermindern.
- Einer Lösung bedarf auch die bereits jetzt überproportionale Belastung der Wohnungsunternehmen bei Fernwärme im ETS 1, insbesondere bei Fernwärmeauskopplung aus Kohle-Verstromungsanlagen.
- Zur Eindämmung einer Spekulation mit ETS 2-Zertifikaten schlagen wir vor, die Gültigkeit der Emissionszertifikate im ETS 2 zu beschränken.

14.08.2024

Herausgeber:
GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.
Klingelhöferstraße 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>

Der GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V. ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Nummer R000112 eingetragen und übt seine Interessenvertretung auf der Grundlage des Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes aus.

GdW Stellungnahme zum

**Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des
Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes an
die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG
(TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024)**

Inhalt

	Seite
1	
Einleitung	1
2	
Stellungnahme	2
2.1	
Soziale Verträglichkeit	2
2.2	
Wirtschaftliche Folgen für Wohnungsunternehmen	2
2.3	
Zum Erfüllungsaufwand	3
2.4	
Zu § 10 Absatz 3 Nr. 5 Brennstoffemissionshandelsgesetz BEHG – Übergangsregelung bei Verschiebung des ETS 2 um ein Jahr	4
2.5	
Zu § 8 Gültigkeit und Übertragung von Berechtigungen und Emissionszertifikaten	5

1 Einleitung

Am 29.07.2024 wurde der GdW zur Verbändeanhörung zum Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG eingeladen. Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme. Wir bedanken uns weiter für die beigefügte Synopse zum BEHG, die das Arbeiten sehr erleichtert.

Wir würden als Teil der politischen Kultur eine Rückkehr zur üblichen Stellungnahmefrist von vier Wochen nach wie vor sehr begrüßen, freuen uns aber auch über die hier vorgesehenen zweieinhalb Wochen. Von den im GdW-Referat Energie, Bauen, Technik bearbeiteten 17 Entwürfen für Gesetze und Verordnungen des BMWK oder mit Beteiligung des BMWK aus den Jahren 2022 und 2023 hatten zwei eine Stellungnahmefrist von 4 Wochen und 15 eine Stellungnahmefrist von durchschnittlich drei Arbeitstagen (zwischen 6 Stunden und 9 Arbeitstagen). Wir bitten weiter darum, zwischen den Ressorts abgestimmte Gesetzesentwürfe in die gesellschaftliche Beteiligung zu geben.

Der GdW vertritt als größter deutscher Branchendachverband bundesweit und auf europäischer Ebene rund 3.000 kommunale, genossenschaftliche, kirchliche, privatwirtschaftliche, landes- und bundeseigene Wohnungsunternehmen. Sie bewirtschaften rund 6 Millionen Wohnungen, in denen über 13 Millionen Menschen wohnen. Der GdW repräsentiert damit Wohnungsunternehmen, die fast 30 % aller Mietwohnungen in Deutschland bewirtschaften. Rund 61 % der deutschen Sozialwohnungen werden von den Wohnungsunternehmen bewirtschaftet. Durch diese Mitgliederstruktur ist der GdW Spitzenverband der deutschen Wohnungswirtschaft.

Die Wohnungswirtschaft steht in den nächsten Jahren vor vielfältigen Aufgaben: Neubau, energetische Modernisierung und Treibhausgasminderung, altersgerechter Umbau, Instandsetzung und eine Sanierungswelle speziell in den neuen Bundesländern, soziale Quartiersentwicklung und Stadtumbau und auch die Anforderungen der zunehmenden Digitalisierung. All diese Aufgaben gilt es zu bewältigen, ohne die Mieter oder die Wohnungsunternehmen zu überfordern.

Unser Grundsatz ist die Leistbarkeit und damit die Akzeptanz des Zieles der Treibhausgasneutralität bis 2045. Unsere Hinweise für die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen dazu führen, dass die Wohnungsunternehmen mit ihrer Leistungsfähigkeit frühzeitig und umfassend in die Wärmeplanung einbezogen werden.

2 Stellungnahme

2.1 Soziale Verträglichkeit

Im Anschreiben zum Gesetzesentwurf wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass Fragen möglicher finanzieller Kompensationen außerhalb dieses Gesetzgebungsverfahrens geregelt werden. Hierzu würde die Bundesregierung den nach Artikel 4 der Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds (VO 2023/955) vorgesehenen Klima-Sozialplan ausarbeiten.

Als Wohnungswirtschaft vermieten wir wesentlich an Haushalte mit niedrigem Einkommen und mittlerem Einkommen im unteren Bereich, d. h. an die in der EU-Verordnung zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds sogenannten "benachteiligte Haushalte". Der Sozialplan soll Auswirkungen der CO₂-Bepreisung auf benachteiligte Haushalte begleichen und so bezahlbares Heizen gewährleisten.

Des Weiteren soll der Klima-Sozialplan den Zugang zu erschwinglichem energieeffizientem Wohnraum, einschließlich Sozialwohnungen, unterstützen. Er soll öffentliche und private Einrichtungen, einschließlich Anbietern von Sozialwohnungen, bei der Entwicklung und Bereitstellung bezahlbarer Energieeffizienz-Lösungen und angemessener Finanzierungsinstrumente im Einklang mit den sozialen Zielen des Fonds unterstützen.

Dabei geht es auch um das Verhältnis zwischen direkter finanzieller Kompensation für benachteiligte Haushalte und Bereitstellung von Fördermitteln für die Verminderung der Treibhausgasemissionen in den Gebäuden mit einem hohen Anteil benachteiligter Haushalte.

→ Wir bitten um eine frühzeitige Einbeziehung unserer Expertise in die Erarbeitung des Klima-Sozialplanes.

2.2 Wirtschaftliche Folgen für Wohnungsunternehmen

Der EU-ETS 2 wird bei stark steigenden CO₂-Preisen im Zusammenhang mit dem CO₂KostAufG die Investitionsfähigkeit von Wohnungsunternehmen massiv einschränken. Dies passiert, weil die vom Wohnungsunternehmen übernommenen CO₂-Kosten das Eigenkapital belasten. Eigenkapital ist wiederum notwendige Voraussetzung für Investitionstätigkeit.

Stark steigende CO₂-Preise im ETS 2 befürchten wir, weil

- ein gemeinsames Cap (= Obergrenze verfügbarer Zertifikate) mit dem Verkehrssektor besteht. Projektionen erwarten, dass die Zielverfehlung im Verkehr 2030 fast sechsmal so hoch wird, wie im Gebäudesektor.
- preistreibende Spekulation nicht ausgeschlossen wird. Laut Gesetzesentwurf sollen Zertifikate – wie bereits im ETS 1 – unbegrenzt gültig sein. Der ETS 1 kämpft zunehmend mit Zertifikate-Spekulation.

- ➔ **Wir bitten um eine frühzeitige Analyse der Auswirkung der Kombination von ETS 2 und CO₂KostAufG auf die Investitionsfähigkeit der Wohnungsunternehmen. Es müssen Lösungen gefunden werden, die das Eigenkapital der Wohnungsunternehmen nicht über Gebühr belasten.**
- ➔ **Einer Lösung bedarf auch die bereits jetzt überproportionale Belastung der Wohnungsunternehmen bei Fernwärme im ETS 1, insbesondere bei Fernwärmeauskopplung aus Kohle-Verstromungsanlagen.**

Die Wohnungsunternehmen tragen wegen der hohen Emissionen der Kohle und wegen der Aufteilung der Emissionen nach der finnischen Methode im konkreten Fall bereits bei unterdurchschnittlichem Energieverbrauch 95 % der CO₂-Kosten. Außerdem werden in etlichen Fällen doppelt so viele Emissionskosten rechnerisch aufgeteilt, als in der Rechnung ausgewiesen sind. Das führt dazu, dass das Wohnungsunternehmen mehr CO₂-Kosten übernehmen muss, als in der Rechnung überhaupt ausgewiesen sind. Die Mieter werden überproportional entlastet. Wundert es jemanden, wenn die betroffenen Wohnungsunternehmen das als grobe Ungerechtigkeit empfinden?

2.3 Zum Erfüllungsaufwand

In der allgemeinen Einführung und in der Begründung zum Gesetz wird festgehalten: "Der Gesetzentwurf richtet sich ausschließlich an die Wirtschaft. Es entsteht kein Erfüllungsaufwand für die Bürgerinnen und Bürger".

Der Erfüllungsaufwand umfasst gemäß Gesetz zur Einsetzung eines Nationalen Normenkontrollrates NKRG § 2 Absatz 1 den "gesamten messbaren Zeitaufwand und die Kosten, die durch die Befolgung einer bundesrechtlichen Vorschrift bei Bürgerinnen und Bürgern, Wirtschaft sowie der öffentlichen Verwaltung entstehen." Entsprechend § 2 Absatz 2 beschränkt sich der Erfüllungsaufwand nicht auf die Bürokratiekosten.

Durch den Gesetzentwurf entstehen den Bürgern Kosten aus dem Gesetzeszweck. Für Beheizung und Warmwasserbereitung der deutschen Haushalte mit Gas, Öl oder Kohle entstehen jährlich direkte CO₂-Emissionen in Höhe von etwa 93 Millionen t p. a. CO₂¹. Eine nicht unrealistische Erhöhung des CO₂-Preises im ETS 2 ab 2027 im Vergleich zum nationalen CO₂-Preis 2026 um 30 EUR/t belastet die Bürger allein für die Beheizung um 2,79 Mrd. EUR p.a. zusätzlich. Dazu kommen die zusätzlichen Kosten für direkte CO₂-Emissionen aus Benzin und Diesel, also Mobilität (87 Millionen t p. a., 2,61 Milliarden EUR p. a.)

Mieter werden grob geschätzt für Heizung und Warmwasserbereitung mit 1 Milliarde EUR p. a. zusätzlich belastet².

¹ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UJR/private-haushalte/Publikationen/Downloads/statistischer-bericht-haushalte-umwelt-5851319217005.html>

² Die Kosten für Mieter konnten nicht recherchiert werden, dürften sich aber wegen der kleinen Wohnflächen pro Wohnung und die Kompaktheit der Mehrfamilienhäuser auf etwa ein Drittel der Kosten belaufen.

Dies fällt nicht unter "kein Erfüllungsaufwand".

- **Wir erwarten die Ausweisung der gesamten Kosten, die ein Gesetz den Bürgern und speziell den Mietern auferlegt.**
- **Wir erwarten auch eine Ausweisung der gesamten Kosten, die ein Gesetz der Wirtschaft auferlegt. Mit einer Erhöhung des CO₂-Preises durch Umstieg auf ETS 2 steigen auch die von den Wohnungsunternehmen zu tragenden Anteile des CO₂-Preises entsprechend CO₂KostAufG. Dadurch wird die Handlungsfähigkeit der Unternehmen vermindert.**
- **Wir weisen hier zusätzlich darauf hin, dass die Aufteilung des CO₂-Preises in Fällen von Fernwärmenetzen mit ETS 1-Anlagen den Wohnungsunternehmen durch die verwendete Methodik überproportional hohe Kosten auferlegt.**

2.4

Zu § 10 Absatz 3 Nr. 5 Brennstoffemissionshandelsgesetz BEHG – Übergangsregelung bei Verschiebung des ETS 2 um ein Jahr

Das europäische Treibhausgasemissionshandelsgesetz regelt im Falle außergewöhnlich hoher Energiepreise eine Verschiebung des Emissionshandels für Gebäude, Straßenverkehr und weitere Sektoren von 2027 auf 2028. In diesem Fall sieht die Änderung des BEHG zwar für 2027 einen Verkauf zum Festpreis vor, aber dieser wird quartalsweise an den durchschnittlichen CO₂-Preis im ETS 1 gekoppelt.

- **Die Kopplung des CO₂-Preises für Gebäude an den ETS 1 im Falle der beschriebenen Verschiebung lehnen wir ab.**
- **Wir schlagen stattdessen für 2027 die Verwendung eines Festpreises für das gesamte Jahr, z. B. durch Fortführung des BEHG-Preises von 2026, vor.**

Der ETS 1 folgt völlig anderen Gesetzmäßigkeiten als der ETS 2. Die Preise beider Emissionshandelssysteme haben nichts miteinander zu tun. Der ETS 1 sieht den Kauf und Verkauf von Zertifikaten direkt durch das emittierende Unternehmen vor, wohingegen beim ETS 2 die Inverkehrbringer (also z. B. Gaslieferant) die Zertifikate erwerben muss und über einen erhöhten Preis des verkauften Brennstoffs refinanziert.

Sollte sich der ETS 1-Preis 2027 stark vom BEHG-Preis unterscheiden, gäbe es zwei Brüche: von BEHG zu ETS 1 und von ETS 1 zu ETS 2.

Die im CO₂KostAufG vorgesehene Verwendung des ETS 1-Preises für die Fernwärmeversorgung aus Anlagen, die im ETS 1 sind, hat sich als unpraktikabel erwiesen. Bei großen Preisunterschieden zwischen nationalem Festpreis und ETS 1-Preis werden die Wohnungsunternehmen zum Teil derart überproportional belastet, dass dies in keinem Verhältnis zur Intention des CO₂KostAufG steht. Dazu kommt die verordnete Aufteilung des Brennstoffes in KWK-Anlagen nach der sogenannten finnischen Methode. Beides zusammen führt dazu, dass in einem Fall in Sachsen bei Fernwärmeauskopplung aus der

Kohleverstromung die pauschalen CO₂-Kosten für 2023 einen Anteil von 63 % an den gesamten Fernwärmekosten ausmachen. Das Wohnungsunternehmen muss für ein nach Passivhausstandard saniertes Gebäude 40 % dieser ausgerechneten CO₂-Kosten übernehmen und für ein Gebäude mit einem Verbrauch von 95 kWh/m²a sogar 95 %. Weitere Informationen dazu hatten wir dem BMWK am 05.08.2024 mitgeteilt.

2.5

Zu § 8 Gültigkeit und Übertragung von Berechtigungen und Emissionszertifikaten

In § 8 Abs. 1 wird in Fortführung des ETS 1 auch für den ETS 2 festgelegt: "Berechtigungen und Emissionszertifikate sind unbegrenzt gültig."

Wie der ETS 1 gezeigt hat, nimmt die Spekulation mit Emissionszertifikaten stetig zu³. Spekulanten kaufen in Niedrigpreisphasen und warten Hochpreisphasen ab. Es besteht die große Gefahr, dass die im ETS 2 vorgesehene Erhöhung der Menge der verfügbaren Emissionsrechte bei zu hohem Einstiegspreis Spekulationen auslöst, die den Preis wiederum nach oben treibt. Um dies abzumildern, sollten Emissionszertifikate im ETS 2 nicht unbegrenzt gültig sein.

Außerdem werden die Zertifikate im ETS 2 nicht wie im ETS 1 von verpflichteten Unternehmen erworben, sondern von Inverkehrbringern. Auch dies spricht – wie bereits beim BEHG – für eine begrenzte Gültigkeit.

→ Wir schlagen vor, die Gültigkeit der Emissionszertifikate im ETS 2 vergleichbar zu BEHG § 8 zu beschränken. Die Gültigkeit könnte z. B. auf das Kalenderjahr des Emissionszertifikates und die Vorjahre beschränkt werden. Gegebenenfalls kann das Folgejahr dazu genommen werden oder ein im Folgejahr nutzbarer Anteil aller erworbenen Zertifikate.

³ Siehe z. B. <https://background.tagesspiegel.de/finance/briefing/spekulation-mit-emissionsrechten-nimmt-zu>

GdW Bundesverband
deutscher Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße. 5
10785 Berlin
Telefon: +49 (0)30 82403-0
Telefax: +49 (0)30 82403-199

Brüsseler Büro des GdW
3, rue du Luxembourg
1000 Bruxelles
BELGIEN
Telefon: +32 2 5 50 16 11
Telefax: +32 2 5 03 56 07

E-Mail: mail@gdw.de
Internet: <http://www.gdw.de>