

Wie Gebäude(eigentümer) am CO₂-Zertifikatehandel teilnehmen könn(t)en Emissionshandel mit dem Energieausweis?

In einem Hochschulwettbewerb hatte die Initiative fenstermarkt-plus.de im letzten Jahr unter dem Motto „Klimaschutz und Marktwirtschaft – Neue Anreizinstrumente für den verringerten Energieverbrauch von Gebäuden“ den „Internationalen Fensterpreis 2004“ ausgeschrieben.¹⁾ Für seine schlüssige Darstellung, deren Schwerpunkt auf einer juristischen Analyse der Optionen einer Einbindung des Gebäudesektors in den Emissionshandel liegt, erhielt der Göttinger Doktorand Timo Hohmuth den mit 8000 Euro dotierten ersten Preis. Zurzeit prüft das Bundesumweltministerium in einer Machbarkeitsstudie die Tragfähigkeit des nachfolgend vorgestellten Konzepts.²⁾



Um eine einheitliche CO₂-Minderungsstrategie zu schaffen, liegt es nahe, auch den Gebäudebereich in das europäische Emissionshandelssystem einzubinden, was über eine Öffnungsklausel in der Europäischen Emissionshandelsrichtlinie ab 2008 möglich wäre. Bislang erfasst das gemeinschaftsweite Emissionshandelssystem, das in Deutschland seine rechtlichen Grundlagen im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (TEHG) und dem Gesetz über den nationalen Zuteilungsplan 2005 bis 2007 (ZuG 2007) hat, nur besonders emissionsintensive Anlagen aus dem Energie- und Industriesektor. Der Nationale Allokationsplan (NAP) und das darauf basierende Zuteilungsgesetz sehen im Rahmen eines Makroplans, der das nationale Klimaschutzziel auf verschiedene Sektoren aufteilt, auch bereits Minderungsziele für den Gebäudesektor vor.

Für die Zuteilungsperioden 2005 bis 2007 (vorgeschnittene Handelsperiode) und 2008 bis 2012 (Kyoto-Zeitraum) sollen auf die Sektoren „Energie und Industrie“ 503 bzw. 495 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr, auf „Verkehr und Haushalte“ 298 bzw. 291 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr und auf „Gewerbe, Handel und Dienstleistungen“ für beide Perioden 58 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr entfallen.

¹⁾ Erster Preisträger war 2002 der UN-Sonderbeauftragte und ehemalige niederländische Umweltminister Jan Pronk.

²⁾ Der nachfolgende Artikel basiert auf dem Wettbewerbsbeitrag des Autors zum „Internationalen Fensterpreis 2004“.

Große Minderungspotenziale im Gebäudebereich

Nach übereinstimmender Auffassung von Sachverständigen verfügt der Gebäudebereich über die größten technischen CO₂-Minderungspotenziale. Da zwischen Verkehr und Haushalten bislang keine Differenzierung vorgenommen wurde, ist zunächst eine angemessene Aufteilung erforderlich. 2001 emittierten die Haushalte rund 130 Mio. Tonnen CO₂, also ca. 40 % des gemeinsamen Sektorenziels – maßgeblich für Raumwärme und Trinkwassererwärmung.

Im Klimaschutzprogramm der Bundesregierung vom 18. Oktober 2000 und infolge der Wirkungsschätzung aus dem Vorhaben „Politiksznarien für den Klimaschutz III“ wurde bestehenden Instrumenten wie Kredit- und Zuschussprogramme, Contracting und die Energieeinsparverordnung im Gebäudebereich ab 2005 ein Einsparungspotenzial von 13 bis 20 Mio. Tonnen CO₂ zugeschrieben.

Handlungsoptionen zur Einbindung des Gebäudebereichs

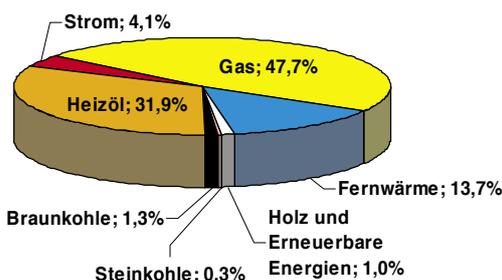
Grundsätzlich sind verschiedene Handlungsoptionen denkbar, wenn man Klimaschutzmaßnahmen im Gebäudebereich in den allgemeinen Emissionshandel einbinden will. Diese sind aus rechtlicher Sicht unterschiedlich zu bewerten.

Zunächst bestünde die Möglichkeit der direkten Einbindung, indem die Gebäudeeigentümer über ihre Heizungsan-

lagen (Feuerungsanlagen mit einer Feuerungsleistung unter 20MW) in den Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes (TEHG) aufgenommen würden („Opt-in“). Diesen Weg ermöglicht die Emissionshandelsrichtlinie zwar grundsätzlich, mit einem unverhältnismäßigen Kosten-Nutzen-Verhältnis wäre ein damit verbundener Eingriff in die Freiheitsrechte der Eigentümer aber verfassungswidrig.

Eingriffe in die Freiheitsrechte der Gebäudeeigentümer könnten gänzlich vermieden werden, wenn ein Emissionshandelsmodell im Upstream-Bereich implementiert würde. Die Teilnahme am Emissionshandelssystem würde dann auf die Produzenten und Importeure fossiler Energieträger verlagert. Diese Variante wäre aber mit dem Downstream-Ansatz des bestehenden Emissionshandelsregimes nicht kompatibel.

Eine weitere Option ist ein projektbezogener Ansatz.



Quelle: Statistisches Bundesamt, Grafik: GV

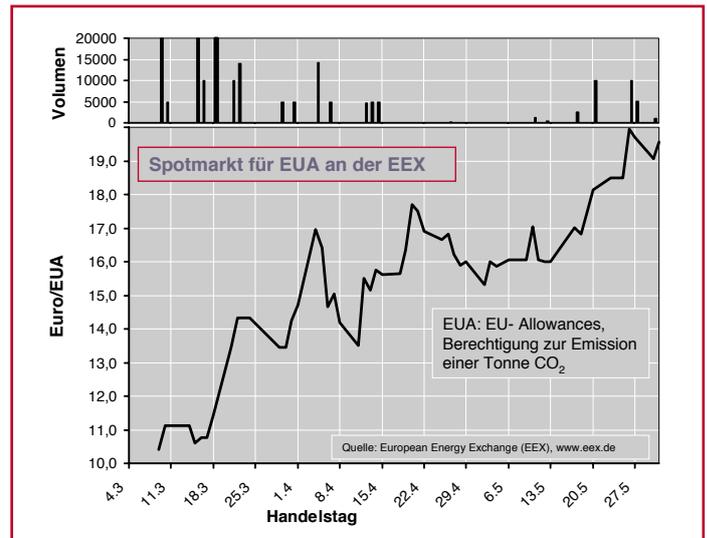
Verteilung der Beheizungsart in Wohnungen 2002, ohne Wohnheime

Literatur zum Thema Emissionshandel

Wie funktioniert der Emissionshandel? Wie sieht die Verteilung der Emissionsberechtigungen aus? Antworten auf diese und andere Fragen geben zwei leicht verständlich geschriebene Hintergrundpapiere der Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt.



Die pdf-Dateien „Klimaschutz: Der Emissionshandel im Überblick – Grundlagen und Funktionsweise“ sowie „Emissionshandel in Deutschland; Verteilung der Emissionsberechtigungen in der Ersten Handelsperiode 2005 bis 2007“ sind zu bestellen unter E-Mail: emissionshandel@uba.de



Der bisherige Verlauf des CO₂-Emissionshandels an der European Energy Exchange AG (EEX) war verhalten. Bis Ende Mai wurden knapp 180 000 Emissionsrechte für jeweils eine Tonne CO₂ (EUA) gehandelt. Der niedrigste Kurs betrug am ersten Handelstag 10,4 Euro/EUA, am 31. Mai lag er knapp unter 2,0 Euro/EUA

Projektbezogener Ansatz auf nationaler Ebene

Durch die Kombination verschiedener Elemente zu einem projektbezogenen Ansatz auf nationaler Ebene könnte der Gebäudebereich in den CO₂-Zertifikatehandel aufgenommen werden. Dabei wird zumindest der administrative Aufwand gering gehalten.

Der Ansatz: Der gesamte Gebäudebestand wird in einem (oder mehreren regionalen) „Pool(s)“ zusammengefasst, der nur eine festgesetzte Menge CO₂ ausstoßen darf („Baseline“). Der Pool nimmt am Emissionshandelssystem teil: Ein „Pool-Manager“ muss Emissionsberechtigungen in Deckung mit den tatsächlich verursachten Emissionen vorweisen und abgeben. Energieeinsparungen durch sanierungsbedingte Effizienzsteigerungen in Gebäuden werden dann gutgeschrieben („Credits“), als transferierte Emissionsberechtigungen Eingang in das allgemeine Emissionshandelssystem finden und am Markt verkauft werden können.

Energieträger	Emissionsfaktor in g CO ₂ /kWh _{HU}
Braunkohle Briketts	353
Steinkohle Briketts	335
Leichtes Heizöl	270
Erdgas	202

Quelle: UBA, 2003
Tabelle Spezifische CO₂-Emissionen verschiedener Energieträger

Pooling

Für den gesamten Gebäudebereich wird ein (Zwangs-)Pool eingerichtet und ihm die CO₂-Zielmenge der Klimaschutzstrategie zugewiesen. Innerhalb des Pools findet weder ein Handel statt, noch werden Berechtigungen tatsächlich zugeteilt oder abgegeben. Die Einhaltung der Gesamtemissionsmenge wird von einem Pool-Manager überwacht. Der Pool wird dann an das Emissionshandelssystem angebunden, d.h. die Emissionsgutschriften müssen übertragen bzw. anerkannt werden, um sie auf dem Markt für Emissionsberechtigungen verkaufen zu können. Andererseits dient der Pool auch der Deckung der durch die Angehörigen verursachten Emissionen, so dass, falls erforderlich, auch ein Zukauf durch die Pool-Angehörigen getragen werden muss.

Anwendungsbereich

Einen denkbaren Anknüpfungspunkt für den Anwendungsbereich des Emissionshandels im Gebäudebereich findet man in der Energieeinsparverordnung (EnEV). Der dort beschriebene Anwendungsbereich umfasst Gebäude, bei denen die Einsparung von Energie sinnvoll erscheint und legt für zu errichtende Gebäude Grenzwerte für den jährlichen Primärenergiebedarf sowie Mindestanforderungen für die Wärmedämmung fest. Ausgenommen sind Gebäude, die ihren Bedarf zu mindestens 70% selbst decken oder zu 70% aus KWK beziehen. Ebenso müssen die vorhandenen Strukturen um Büro- und Nichtwohngebäude erweitert werden.

Baseline-and-Credit-Modell

Es erscheint sinnvoll den Gebäudesektor, analog zu den projektbezogenen Mecha-

nismen des Kyoto-Protokolls, in Form eines „Baseline-and-Credit“-Modells umzusetzen. Dabei würde das im NAP bzw. Zuteilungsgesetz festgelegte und auf den Gebäudebereich übertragene Emissionsziel die „Baseline“ bilden. Emissionsminderungen würden dann als handelbare „Credits“ gutgeschrieben und könnten Eingang in das Emissionshandelssystem finden.

Die Rolle des Energieausweises

Um „Credits“ generieren zu können, müssen zunächst Minderungspotenziale identifiziert werden. Zur Bewertung von Einsparmaßnahmen ist ein Vergleichsmaßstab erforderlich. Es erscheint pragmatisch und unbürokratisch zugleich, dazu an den Energieausweis anzuknüpfen. Die Klassifizierung setzt ein entsprechendes Rating-Verfahren durch Sachverständige voraus. Um nicht bereits bis zur ersten Handelsperiode jedes Gebäude bewerten zu müssen, könnte hilfsweise eine Schätzung oder eine widerlegbare gesetzliche Vermutung hinsichtlich des Energieeffizienzstandards vorgenommen werden, die beispielsweise die Baualterklasse des Gebäudes und weitere Parameter berücksichtigt.

Über die Klassifizierung des Gebäudebestands können getätigte Effizienzsteigerungen, die Emissionsminderungen gleich-

zusetzen sind, von Sachverständigen verifiziert und zertifiziert werden. Die Kosten dafür werden anteilig vom Pool getragen. Die Gutschriften werden dann in Emissionsberechtigungen umgewandelt und können vom Pool-Manager auf dem allgemeinen Markt für Emissionsberechtigungen verkauft werden. Auch die Kosten für Zukäufe werden anteilig von den Pool-Angehörigen getragen. Mit den steigenden Energieeffizienzklassen geht dann eine sukzessive Befreiung vom Emissionshandels-Pool einher.

Um zusätzliche Anreize zu schaffen, sollten weitere Befreiungsvorbehalte erwogen werden. Es gilt im Zuge der Einführung eines Emissionshandelssystems ohnehin die einzelnen Maßnahmen auf ihre Sinnhaftigkeit, Wechselwirkungen und Synergien hin zu untersuchen. Denkbar ist auch, frühzeitige Minderungsleistungen „Early Actions“ analog zum Zuteilungsgesetz zu berücksichtigen sowie Härtefallklauseln oder Sonderregelungen für besonders alte oder denkmalgeschützte Gebäude zu schaffen.

Probleme nicht-rechtlicher Art

Neben rechtlichen Schwierigkeiten bestehen noch Unsicherheiten, die im Rahmen einer Machbarkeitsanalyse zu klären wären. So ist der Preis der Emissionsberechtigungen nicht ohne weiteres vorhersehbar. Ebenso wenig kann die allgemeine Nachfrage nach Emissionsberechtigungen genau prognostiziert werden. Vor allem sind die Grenzvermeidungskosten nicht ausreichend absehbar, so dass sich nur schwerlich voraussagen lässt, ob und in welchem Maße Vermeidungsmaßnahmen kosteneffizient sind. In einigen Mitgliedstaaten ist mit erheblicher Nachfrage zu rechnen, da diese sich teilweise weit von ihren Klimazielen entfernt haben.

Fraglich ist auch, ob der Anreiz, der dadurch entsteht, dass Gutschriften auf dem Markt für Emissionsberechtigungen verkäuflich sind, ausreicht. Bei einem geschätzten Einsparpotenzial von 10 bis 20 Mio. Tonnen CO₂ pro Jahr und einem Preis pro Berechtigung, der Ende Mai bei fast 20 Euro lag, kommt man auf ein Volumen von 200 bis 400 Mio. Euro jährlich, die zusätzlich zu den bestehenden Anreizinstrumenten durch Modernisierungsmaßnahmen erzielt werden können.

Ob das angesichts der zu deckenden administrativen Kosten einen ausreichenden Antrieb darstellt, ohne zu einem Förderprogramm für Sachverständige und Gutachter auszuarten, bleibt zu klären. Ohne ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis ist eine Umsetzung aber kaum denkbar. Um die Kosten

Das meint die TGA-Redaktion

Unterstützung für „Bedarf und Verbrauch“

Ungeachtet der rechtlichen und sonstigen Probleme erscheint die Integration des Gebäudebereichs in den CO₂-Emissionshandel oder ein vergleichbares System durchaus sinnvoll. Voraussetzung dafür ist allerdings das von Hohmuth thematisierte Kosten-Nutzen-Verhältnis. Denn nur durch eine gewinnbringende Teilnahme am Zertifikatehandel kann sich bei den Gebäudeeigentümern ein neues Bewusstsein für Klimaschutz herausbilden: Plötzlich bekommen die eigenen Aktionen eine globale Relevanz. Der Einzelne kann also doch etwas zum Klimaschutz beitragen. Besonders elegant ist der Ansatz, dem Energieausweis eine weitere Funktion zu geben. Dieses dürfte sicherlich seine Akzeptanz verbessern und auch zu einer schnelleren Durchdringung auf dem freiwilligen Markt führen. Vor allem, wenn die im Artikel vorgeschlagene, übergangsweise Klassifizierung ohne Energieausweis eher optimistisch gestaltet wird, bestünde auch bei selbst genutzten Gebäuden ein höheres Interesse, sich einen Energieausweis ausstellen zu lassen und so gleichzeitig über Energiesparmaßnahmen oder CO₂-Minderungspotenziale beraten zu werden. Interessant ist in diesem Zusammenhang sicherlich auch die beim Energieausweis geführte Diskussion Bedarf und/oder Verbrauch als Darstellungs- und Bewertungskriterium. Hier könnte die von beiden Verfechtern reklamierte Darstellung und Ausweisung neuen Schwung für einen wirklich verbraucherfreundlichen Ansatz nehmen und zur Ausweisung beider Kennwerte führen [vgl. TGA 4-2005, Seite 30 „Es kann nur einen geben“, auch auf www.tga-fachplaner.de].

Die Zuteilung der Emissionsberechtigungen könnte nämlich auf Basis des berechneten Bedarfs erfolgen (ohne Energieausweis mit einem optimistischen Schätzwert, ersatzweise für

eine Übergangsfrist auch auf Basis des gemessenen Verbrauchs) und vom Pool-Manager verwaltet werden. Es bestünde dadurch zugleich ein kompensatorischer Faktor, um einer Betterbewertung bei der Energieausweis-Ausstellung vorzubeugen. Die tatsächlich freigesetzten Emissionen aus der Energieumwandlung fossiler Energieträger könnten dann aus dem gemessenen Verbrauch berechnet werden. Wobei zur Vereinfachung der Administration der gemessene Verbrauch auch durch eine Ankopplung an die bezogene Energiemenge denkbar ist. Bei Strom und Gas würde diese Vorgehensweise ohnehin dem gemessenen Verbrauch entsprechen, bei Heizöl und Flüssiggas einem zur getankten Brennstoffmenge proportionalem Emissionswert. Der Energielieferant müsste dann jeweils eine Mengen-Meldung an den Pool-Manager machen.

Gebäude(pools), die auch bei schlechterer Energieeffizienz Energie sparend genutzt werden, einen Teil des Energiebedarfs solar oder über Holzpellets decken, würden dann genauso profitieren wie von Verschwandern benutzte Gebäude(pools) bestraft würden. So könnte dem viel diskutierten Nutzerverhalten ein wenig Wind aus dem Segel genommen werden. Wer energetisch saniert, bekommt zwar weiterhin die Emissionsberechtigungen (bis sie anteilig durch die Zuteilungsmengen reduziert werden) für den unsanierten Zustand, kann die Sanierung aber einerseits vom geringeren Verbrauch und zusätzlich vom Handel mit den nicht „verbrauchten“ Emissionsberechtigungen mitfinanzieren. Ein neuer Mieter im Mehrfamilienhaus hat dann so ein zusätzliches Interesse, im Energieausweis gleichzeitig über den gerechneten Bedarf und den gemessenen Verbrauch informiert zu werden. Und einen weiteren Anreiz sich Energie sparend zu verhalten. *JV* ←

so gering wie möglich zu halten, bietet der ab 2006 bei Verkauf und Vermietung obligatorische Energieausweis gute Möglichkeiten. Eine Einbindung in das Emissionshandelssystem ist jedoch erst ab der zweiten Zuteilungsperiode und damit gleichzeitig mit dem Kyoto-Zeitraum ab 2008 realisierbar. Bis dahin sollten die tatsächlichen Emissionen ermittelt werden, für die der Gebäudesektor verantwortlich ist, das Einsparpotenzial ermittelt und an richtungsführenden Konzepten zu einer einheitlichen Klimaschutzstrategie unter Einbeziehung aller Potenziale gearbeitet werden. ←



Timo Hohmuth ist Doktorand am Institut für Völkerrecht, Abt. für Atomenergie- und internationales Umweltrecht, Georg-August-Universität Göttingen (Lehrstuhl Prof. Dr. Stoll), ehe-

maliger Promotionsstipendiat der Energiestiftung Schleswig-Holstein und zzt. Rechtsreferendar am Hanseatischen Oberlandesgericht in Hamburg. E-Mail: hohmuth@web.de