

Stellungnahme des Bundesverbands Wärmepumpe (BWP) e. V.

zum Referentenentwurf des BMWK – Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzes [und des Brennstoff-Emissionshandelsgesetzes] an die Änderung der Richtlinie 2003/87/EG (TEHG-Europarechtsanpassungsgesetz 2024) i.d.F. v. 29. Juli 2024



Berlin, 09.08.2024

Ansprechpartner

Dr. Martin Sabel
Geschäftsführer
Tel.: 030 / 208 799 711
sabel@waermepumpe.de

Dr. Björn Schreinermacher
Leiter Politik
Tel.: 030 / 208 799 719
schreinermacher@waermepumpe.de

Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V.

Der Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V. ist ein Branchenverband mit Sitz in Berlin, der die gesamte Wertschöpfungskette rund um Wärmepumpen umfasst. Im BWP sind rund 1000 Handwerksunternehmen, Planungs- und Architekturbüros, Bohrfirmen sowie Heizungsindustrie und Energieversorger organisiert, die sich für den verstärkten Einsatz effizienter Wärmepumpen engagieren.

Die deutsche Wärmepumpen-Branche beschäftigt rund 50.000 Personen und erwirtschaftet einen Jahresumsatz von rund 2,8 Milliarden Euro. Derzeit werden in Deutschland über 1,7 Millionen Wärmepumpen genutzt. Im Jahr 2023 wurden ca. 350.000 neue Anlagen installiert, die zu rund 95 Prozent von BWP-Mitgliedsunternehmen hergestellt wurden.

Der Bundesverband Wärmepumpe (BWP) e. V. ist eingetragen im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung unter der Registrierungsnummer R002194.

I Zusammenfassung

Die Installation von Wärmepumpen, die Branchenentwicklung und das CO2-Preissystem stehen in einem engen Wechselverhältnis zueinander. Damit ergibt sich aus dem vorliegenden Gesetzentwurf nicht nur eine klimapolitische, sondern auch eine wirtschaftspolitische Bedeutung für die Wärmepumpenbranche.

Angesichts neuer Rahmenbedingungen, die sich aus der Novelle des Gebäudeenergiegesetzes und der BEG-Förderung sowie aus der Neueinführung des Wärmeplanungsgesetzes ergeben, ist es zu einer starken Verbraucherunsicherung gekommen, die nur langsam nachlässt. Weiterhin ist sehr viel Aufklärungsarbeit durch Politik, Behörden und Branchen von Nöten. Dabei weisen die Rahmenbedingungen grundsätzlich einen klaren Weg in Richtung erneuerbarer Energien im Gebäude- und Wärmebereich. Die mit dem Wechsel zum ETS 2 bevorstehenden starken Ansteige von CO2- und Energiepreisen werden jedoch von Verbraucherinnen und Verbrauchern derzeit nur wenig wahrgenommen und entfalten somit eine zu geringe Lenkungswirkung. Vielmehr besteht die Gefahr, dass Bevölkerung, Medien und Politik hiervon ab 2026 oder 2027 überrascht werden, obwohl das Instrument lange Zeit zuvor verabschiedet wurde.

Zudem ist die Entwicklung der Energiepreise von entscheidender Bedeutung, um den (erneuerbaren) Heizungsmarkt wieder in Schwung zu bringen. Hier sind die staatlichen Preisbestandteile eindeutig auf den Einsatz erneuerbarer Energien und den Verzicht auf fossile Energieträger auszurichten. Dies betrifft neben der Strompreisregulierung auch das Brennstoff-Emissionshandelsgesetz und dessen Übergang in das europäische Emissionshandelssystem für Wärme und Verkehr (ETS 2).

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf wird dieser Übergang zum ETS 2 ausgestaltet. Aus Sicht des Bundesverband Wärmepumpe betrifft dies vor allem drei Aspekte:

1. Die Einführung des ETS 2 muss durch eine verstärkte Informationsarbeit und soziale Ausgleichsmaßnahmen vorbereitet werden.
2. Die Verwendung der Einnahmen aus dem ETS 2 muss frühzeitig geklärt werden.
3. Die Preisbildung im Jahr 2026 über das BEHG-Handelssystem ist zu überdenken (§ 10 Abs. 2 S. 2), ebenso die Anlehnung an den ETS 1 im Falle einer Energiepreiskrise und (§ 10 Abs. 3 Nr. 5).

II Anmerkungen im Einzelnen

Zu Artikel 2 Nummer 5 (§ 10 Brennstoffemissionshandelsgesetzes)

Mit dem vorliegenden Gesetzentwurf nimmt die Bundesregierung entsprechend der Verpflichtungen aus der europäischen Emissionshandelsrichtlinie (Richtlinie 2003/87/EG, zuletzt geändert durch Richtlinie 2023/959), Änderungen des Brennstoffstoff-Emissionshandelsgesetzes (BEHG) vor, die den Übergang vom nationalen Emissionshandelssystem für Wärme und Verkehr in das entsprechende europäische Handelssystem (ETS 2) ermöglichen.

Die Installation von Wärmepumpen, die Branchenentwicklung und das CO2-Preissystem stehen in einem engen Wechselverhältnis:

- (1) Die absolute Preisentwicklung nimmt Einfluss auf Endverbraucherpreise von Erdgas und Heizöl und lässt sich mit aktuellen Strompreisen gegenrechnen, um Verbrauchskosten verschiedener Heizsysteme miteinander zu vergleichen. Eine kontinuierlich ansteigende CO2-Preisentwicklung bildet die Grundlage für Vollkostenvergleiche unter Einbeziehung von Verbrauchskosten über die Betriebsdauer (i.d.R. 20 Jahre) einer neuen Heizung. Hinzu kommt die psychologische Wirkung eines kontinuierlich ansteigenden CO2-Preises, der den Handlungsbedarf für Betreiber einer bestehenden fossil befeuerten Heizungsanlage verdeutlicht, sich mit einem Austausch der eigenen Heizung überhaupt zu befassen.
- (2) Die Einnahmen aus dem CO2-Preis werden verwendet, um die Wärmewende praktisch zu unterstützen. Von zentraler Bedeutung ist dabei die Gegenfinanzierung von Förderprogrammen, insbesondere der BEG-Heizungsförderung. Durch finanzielle Unterstützung beim Technologiewechsel werden Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer in die Lage versetzt, die Lenkungswirkung des CO2-Preises nicht allein als Anlass für sparsames Verhalten zu nehmen, sondern tatsächliche Investitionen in neue Heizungen zu tätigen, was nicht nur klima- sondern auch wirtschaftspolitisch bedeutsam ist. Auch Maßnahmen zur Entlastung staatlicher Preisbestandteile des Strompreises (Stromsteuer, Mehrwertsteuer) eignen sich zur sozialen Abfederung des CO2-Preises und unterstützen den Wechsel zu erneuerbaren Energien.
- (3) Jede neu installierte Wärmepumpe trägt unmittelbar zum Erreichen der Klimaziele bei und nimmt einen Einfluss auf die Preisbildung im Emissionshandelssystem. Je größer die Spanne zwischen den Klimazielen und den tatsächlichen CO2-Emissionen wird, desto stärker der Preiseffekt. Im Gegenzug bedeuten Maßnahmen, die zu den Klimazielen beitragen, dass weniger Emissionsberechtigungen benötigt werden und sich am Markt ein niedrigerer CO2-Preis bildet. So kommt auch flankierenden politischen Maßnahmen, wie der BEG-Förderung, dem Gebäudeenergiegesetz und dem Wärmeplangungsgesetz eine preissenkende Wirkung zu, weil hierdurch Investitionen in Klimaschutztechnologien und CO2-Einsparungen zusätzlich zur Preislenkung bewirkt werden.

Irreführende Darstellungen zum ETS 2 im Falle einer Energiepreiskrise sind zu vermeiden

Die novellierte Emissionshandelsrichtlinie sieht in Art. 30k vor, dass die Einführung des ETS 2 vom 1. Januar 2027 um ein Jahr auf den 1. Januar 2028 geschoben wird, wenn

1. Gaspreise gemäß TTF im Zeitraum Januar bis Juni 2026 im Durchschnitt höher liegen als im Januar und Februar 2022 (ca. 17 ct/kWth), also kurz vor und kurz nach dem russischen Angriff auf die Ukraine,
2. und/oder wenn Ölpreise gem. Brent im Zeitraum Januar bis Juni 2026 doppelt so hoch liegen wie der Durchschnittspreis zwischen 2021 und 2026.

Eine solche dem Frühjahr 2022 entsprechende Energiepreiskrise müsste die EU-Kommission bis zum 15. Juli 2026 feststellen.

Der vorliegende Gesetzentwurf greift dies mit der neuen Regelung aus § 10 Abs. 3 Nr. 5 auf, in dem er für diesen Fall der Bundesregierung die Möglichkeit einräumt mittels Rechtsverordnung vorzusehen, dass im Jahr 2027 anstelle des verspäteten ETS 2, weiterhin das BEHG gilt – mit einem CO2-Preis, der sich aus dem Preisniveau des ETS 1 im Vorjahr ergibt.

Die Richtlinie sieht also weder für europäische Institutionen noch für die Bundesregierung eine Wahlmöglichkeit zwischen pünktlicher Einführung und Aufschub vor. Dies war in der medialen Berichterstattung zum Gesetzentwurf mitunter nicht korrekt wiedergegeben worden.

Die Entscheidung darüber, ob Energiepreise im Jahr 2027 aufgrund eines zu hohen allgemeinen Preisniveaus nicht durch einen zusätzlichen CO2-Preis belastet werden sollten, obliegt also dem Vergleich mit bereits festgelegten Energiepreisdaten. Eine allgemeine politische Bewertung im Rat der EU, im Europäischen Parlament oder in den Mitgliedstaaten, dass die Preise zu hoch seien, könnten nicht ohne nochmalige Verhandlung der Richtlinie zu einer Aussetzung des ETS 2 führen.

Handlungsbedarf:

1. Die Einführung des ETS 2 muss durch eine verstärkte Informationsarbeit und soziale Ausgleichsmaßnahmen vorbereitet werden.

Da der in Deutschland geltende CO2-Preis im Jahr 2027 (im Falle einer Energiepreisekrisen ein Jahr später) vom Brennstoff-Emissionshandelsgesetz in den ETS 2 übergeht, muss die Bundesregierung ihre Informationsarbeit zum ETS 2 und dessen Auswirkungen auf Verbraucherinnen und Verbraucher zunehmend verstärken. Es ist Aufgabe der Politik gegenüber Marktakteuren sowie den Verbraucherinnen und Verbrauchern deutlich zu machen, dass es ab dem Jahr 2027 zu einer europäischen CO2-Preisbildung kommt und dies mit einer starken Preissteigerung verbunden sein wird (es sei denn, die Mitgliedstaaten machen bis dahin deutliche Fortschritte bei den CO2-Zielen). Für den BWP ist dabei von entscheidender Bedeutung, dass weder Verbraucherinnen und Verbraucher noch Marktakteure wie Industrie, Dienstleister oder Fachhandwerk von der plangemäßen Einführung des ETS 2 überrascht werden.

Die mit dem ETS 2 verbundenen Preissteigerungen sind in der öffentlichen Kommunikation klar von Steigerungen der Marktpreise zu trennen. Denn die Steigerung des CO2-Preises und die damit verbundenen Auswirkungen auf Gas- und Ölpreise sind politisch gewollt, um eine klimapolitische Lenkungswirkung zu erzielen. Mehrausgaben, die aus dem CO2-Preis resultieren, fließen über Ausgleichsmechanismen an Verbraucherinnen und Verbraucher zurück, sodass die finanzielle Belastung von Haushalten i.d.R. neutral bleibt.

Es wird erforderlich sein, dass Bundesregierung und Gesetzgeber rechtzeitig Maßnahmen zum sozialen Ausgleich von Energiepreissteigerungen vorbereiten und kommunizieren. Eine zentrale Maßnahme besteht in der nachhaltigen Finanzierung der BEG-Heizungsförderung. Ein weiteres Ausgleichsinstrument wäre eine Entlastung staatlicher Bestandteile des Strompreises (Stromsteuer, Mehrwertsteuer) oder der Netzentgelte nach dem Vorbild der bereits durch den Bundeshaushalt finanzierten EEG-Umlage.

2. Die Verwendung der Einnahmen aus dem ETS 2 muss frühzeitig geklärt werden.

Die Emissionshandelsrichtlinie sieht einen zweigeteilten Abfluss der aus dem CO2-Preis generierten Einnahmen vor. Der größte Teil der Einnahmen fließt in den nationalen Haushalt des Landes, in dem

die Emissionsberechtigungen veräußert wurden, also auch in den deutschen Bundeshaushalt. Ein geringerer Anteil der Einnahmen aus dem ETS 2 wird in den Social Climate Fund fließen, dessen Mittelverwendung nach einem bestimmten Schlüssel zwischen den Mitgliedstaaten aufgeteilt ist. Da Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland mit einem höheren CO2-Preis und den hiermit verbundenen Preisanstiegen vergleichsweise besser zurechtkommen als in anderen Mitgliedstaaten, erhält die Bundesrepublik jährlich nur einen 8%igen Anteil des SCF. Die Mittel aus dem SCF sind allerdings nur für sektorspezifische Maßnahmen, im Gebäudesektor für energetische Sanierung, sowie für sozialpolitische Maßnahmen einsetzbar.

Bislang ist hier im Haushaltrecht vorgesehen, dass Einnahmen aus dem CO2-Preis in den KTF fließen. Darüber werden u.a. die BEG-Förderung und weitere energetische Förderprogramme gegenfinanziert. Der Gesetzgeber sollte sicherstellen, dass dieser Mechanismus auch nach dem Übergang zum ETS 2 so erhalten bleibt, damit die Finanzierung der Förderprogramme nachhaltig gesichert ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die BEG-Förderung nicht nur den Technologiewechsel ermöglicht und somit eine Lenkungswirkung entfaltet, die über eine reine Verhaltensänderung hinausgeht und Investitionen anreizt. Vielmehr dient die BEG auch der Dämpfung des CO2-Preises, denn als zentrale Klimaschutzmaßnahme im Gebäudebereich trägt sie ganz erheblich dazu bei, CO2-Emissionen tatsächlich einzusparen und damit den sich am Markt bildenden CO2-Preis zu dämpfen.

3. Die Preisbildung im Jahr 2026 über das BEHG-Handelssystem ist zu überdenken (§ 10 Abs. 2 S. 2), ebenso die Anlehnung an den ETS 1 im Falle einer Energiepreiskrise und (§ 10 Abs. 3 Nr. 5).

Mit dem Gesetzentwurf wurde eine grundsätzliche Frage bei der Umsetzung der novellierten Emissionsrichtlinie nicht beantwortet. Es erscheint im Grundsatz widersinnig, wenn das deutsche BEHG, wie in §10 Abs. 2 S. 4 vorgesehen, zum Jahr 2026 nach den zwischen 2021-2025 geltenden Fixpreisen zunächst ein eigenes Handelssystem einführt, um dieses nur ein Jahr später durch ein anderes europäisches Handelssystem zu ersetzen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher sowie für die Marktakteure ist dieser wiederholte Systemwechsel – zumal gespiegelt durch nicht ganz kenntnisreiche mediale Berichterstattung – nur schwer nachzuvollziehen. Zudem ist die Preisbildung im Jahr 2026 innerhalb eines Korridors von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO2 vorgeschrieben was angesichts verfehlter Klimaziele mit hoher Sicherheit in einem CO2-Preis von 65 Euro resultiert. Der Rückschluss liegt nahe, den CO2-Preis für das Jahr 2026 direkt auf diesen Betrag zu fixieren.

Alle Beteiligten benötigen ein Höchstmaß an Planungssicherheit. Dazu gehört auch, nicht anlasslos über die unwahrscheinliche Aufschiebung des ETS 2 zu spekulieren. Sollte es dennoch zu dem genannten Fall von Art. 30k Emissionshandelsrichtlinie (Aufschiebung um ein Jahr im Falle einer Energiepreiskrise) kommen, könnte das BEHG für das Jahr 2027 anstelle der Anlehnung an den ETS 1 einen weiteren Aufwuchs um 10 Euro auf 75 Euro vorsehen. Dies wäre für alle Beteiligten verständlicher als ein erneuter Systemwechsel zum Vorjahres-Preisniveau des ETS 1 nach der kurzen nationalen Handelsperiode in 2026. Auch besteht das Risiko eines Missverständnisses in Öffentlichkeit und Medien, dass die Bereiche Wärme und Verkehr vorübergehend in den ETS 1 aufgenommen würden.

Im Falle einer Energiepreiskrise im Jahr 2026 könnte der ETS 1 starken Schwankungen ausgesetzt sein, z.B. wenn aufgrund der Energiepreise die industrielle Produktion abnimmt. Ein fixer Co2-Preis in Höhe von 75 Euro wäre daher in seiner Auswirkung planbarer. Während der Energiepreiskrise in 2022/2023 ist schließlich der CO2-Preis nicht ausgesetzt, sondern nur vorübergehend eingefroren

worden. Angesichts des im Folgejahr laut Emissionshandelsrichtlinie in jedem Fall vorgesehen Starts des ETS 2 wäre es aber angemessen, zumindest eine leichte Steigerung gegenüber 2026 vorzusehen.