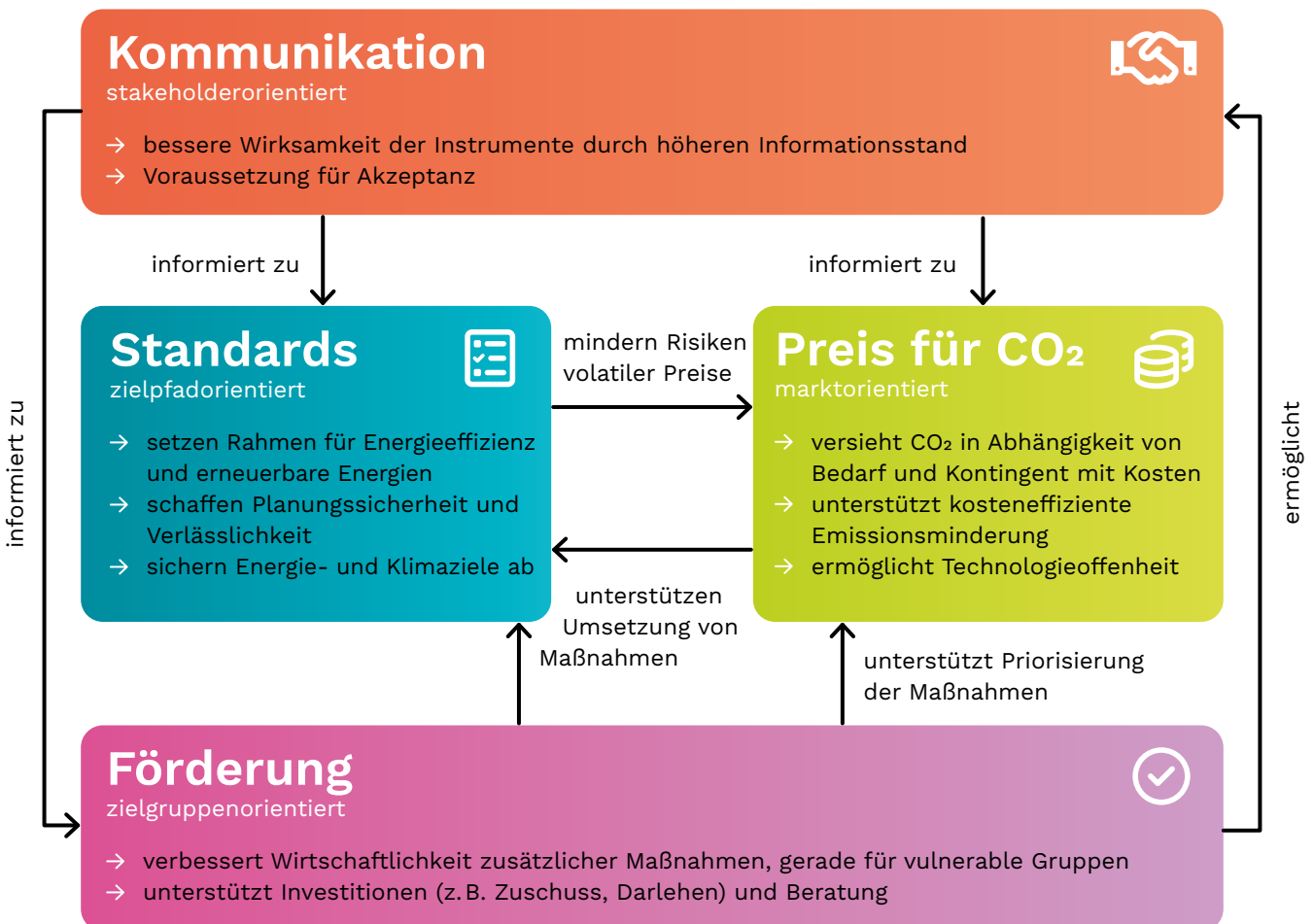


# Der strategische Instrumentenmix 2025 – Ausblick auf die Gebäudeenergiepolitik in Deutschland

## Policy Brief

Für eine zielkompatible Transformation des Gebäudesektors bedarf es eines wirkungsvollen Zusammenspiels aus Kommunikation, Standards, CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Förderung. Das nachfolgende Schaubild gibt einen Überblick über einen solchen multidimensionalen Instrumentenmix:



# Gründe für einen multidimensionalen Instrumentenmix

Die klimaneutrale Transformation des Gebäudesektors erfordert von verschiedenen Akteursgruppen massive Investitionen. Wissensstände, Möglichkeiten und Handlungsinteressen hinsichtlich dieser Investitionen sind bei diesen Gruppen jedoch sehr unterschiedlich ausgeprägt. Allen gemeinsam aber ist das Bedürfnis nach Planungssicherheit und Kosteneffizienz. Zugleich muss die Einführung des Europäischen Emissionshandels für den Gebäudebereich jetzt vorbereitet werden, damit das Instrument seine volle Wirkung entfalten kann, ohne Gebäudeeigentümer\*innen sowie -nutzende zu überfordern. Vor diesem Hintergrund bedarf es eines Zusammenspiels komplementärer Politikinstrumente im Sinne eines multidimensionalen Instrumentenmixes, der in der Lage ist, alle Akteursgruppen adäquat zu adressieren.

## Der nationale CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude setzt nur unzureichende Preissignale

Der CO<sub>2</sub>-Preis richtet die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen stärker auf die notwendige Transformation aus, indem die gesellschaftlichen Kosten der Treibhausgasemissionen einbezogen werden. Im Gebäudebereich gehen entsprechende Preissignale bislang vom Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) aus. Der derzeitige moderate **CO<sub>2</sub>-Festpreis** in Höhe von 45 Euro pro Tonne bildet die gesellschaftlichen Kosten jedoch nicht vollständig ab und ist daher auch nicht in der Lage, ausreichende Investitionsanreize zu setzen (derzeit beträgt der Aufschlag bei Gas ca. 1 ct/kWh).

## Europäischer Emissionshandel für Gebäude muss jetzt vorbereitet werden

Ab 2027 soll der nationale CO<sub>2</sub>-Festpreis durch ein europäisches Emissionshandelssystem (ETS-II) abgelöst werden. Durch den Handel von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten sollen Emissionen dort eingespart werden, wo dies kostengünstig möglich ist. Der Preis der frei gehandelten CO<sub>2</sub>-Emissionen ergibt sich aus Angebot und Nachfrage. Bei hoher Nachfrage verteuern sich Emissionen somit schneller, wodurch in der Theorie eine verstärkte Lenkungswirkung ausgeht. Je mehr CO<sub>2</sub> ein unsanierter Gebäudebestand emittiert, desto teurer werden die knappen Verschmutzungsrechte.

Dies kann zu **unkalkulierbaren Preissprüngen** und damit einhergehenden **Kostenbelastungen** für Gebäudenutzende führen<sup>1</sup>. Auf Grund des Nutzungs-/ Investitions-Dilemmas und weiterer Marktbarrieren führen höhere Verbrauchpreise nur eingeschränkt auch zu höheren Sanierungstätigkeiten. Deutlich erhöhte CO<sub>2</sub>-Preise ohne weitere Flankierung bergen damit die erhebliche **Gefahr sozialer Verwerfungen**. Die Einführung des ETS-II muss deshalb jetzt durch sichere Rahmenbedingungen für deutlich mehr Investitionen in Gebäudeeffizienz vorbereitet werden, um Preisschocks für Gebäudenutzende zu verhindern.

## Preissprünge können die Lenkungswirkung des Emissionshandels ausbremsen

Um die Effekte von Preisspitzen auf Gebäudeeigentümerinnen und Gebäudeeigentümer abzufedern, könnten politische Eingriffe in den Emissionshandel notwendig werden; z. B. in Form von erhöhten Emissionsbudgets (Caps), Rückverteilungen, bis hin zu einer möglichen Aussetzung. Die **notwendige Planungssicherheit** sowohl für Gebäudeeigentümer\*innen und -nutzende als auch für Industrie, Gewerbe und Handwerk würde damit jedoch **unterminiert**. **Der Emissionshandel verlöre seine Lenkungswirkung**. Zudem würde die Verfügbarkeit von Förderangeboten, die bislang aus CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen gespeist werden, unsicher. Verunsicherung kann zu Attentismus führen. **Spätes Handeln aber würde unbillige Härten für Gebäudenutzende bedeuten**.

## Ein kosteneffizienter und sozial verträglicher Transformationspfad braucht einen strategischen, verlässlichen Instrumentenmix

Um den Gebäudesektor **kosteneffizient, zielkompatibel und für die Zielgruppen verträglich** zu transformieren, muss der CO<sub>2</sub>-Preis **in einen strategischen Instrumentenmix eingebettet** werden, der **Preise mit Standards, Kommunikation und Förderung kombiniert**.

# Der Mix macht's: Klare Perspektiven für Eigentümer\*innen, Nutzende, Industrie, Handwerk und Klima

## Die EU-Gebäuderichtlinie setzt einen neuen Rahmen

Hinsichtlich der ordnungsrechtlichen Einbettung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird nachfolgend insbesondere auf die Einführung und Umsetzung von Sanierungsanforderungen für Bestandsgebäude eingegangen. Aktueller Hintergrund ist die jüngste Novelle der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD)<sup>2</sup>. Mit **Minimum Energy Performance Standards** adressiert die EPBD-Novelle **Nichtwohngebäude** mit **unbedingten Sanierungsanforderungen** auf Ebene einzelner Gebäude mit dem Ziel, bis 2033 die 26 Prozent der Nichtwohngebäude mit der geringsten Gesamteffizienz, die sogenannten Worst-Performing Buildings, zu sanieren. Für **Wohngebäude** sollen die Mitgliedstaaten **Zielpfade** festlegen und Maßnahmen ergreifen, um den durchschnittlichen Primärenergiebedarf schrittweise bis 2030 um 16 Prozent und bis 2035 um mindestens 20 Prozent zu senken.

**Der Instrumentenmix aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Standards, Kommunikation und abgestimmter Förderung kann wesentliche Weichen für die Transformation des Gebäudesektors stellen, konkret für ...**

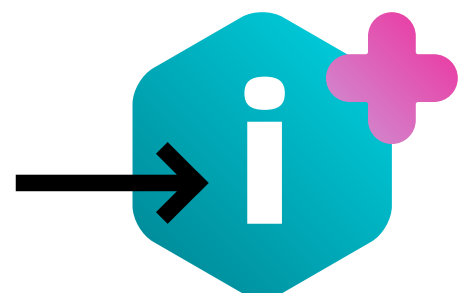
### ... die Motivation der Gebäudeeigentümer\*innen

- Sanierungsanforderungen sichern **Werterhalt bis hin zur Wertsteigerung** von Immobilien und sichern somit **Wohlstand** durch einen klaren Rahmen und Zuverlässigkeit. Zielkonforme Mindesteffizienzstandards helfen Investor\*innen die Taxonomiefähigkeit ihrer Bestände herzustellen.
- Klare und verbindliche Sanierungsstandards regen die **Eigeninitiative** von Gebäudeeigentümer\*innen an, selbst aktiv ein **Teil der Lösung** für die Energiewende zu sein. Dies mindert zudem Risiken, die entstehen können, wenn sich zu stark auf die Dekarbonisierungsbedingungen Dritter (Energieversorger, Quartiere) verlassen wird.
- Standards schützen Eigentümer\*innen und Mieter\*innen vor **unkalkulierbaren Kostensteigerungen** für Energie und CO<sub>2</sub>. Eine faire Aufteilung der Sanierungskosten vermeidet **unbillige Härten**. Fehlinvestitionen in nicht-zielkonforme Maßnahmen werden vermieden, sodass eine geringere wirtschaftliche Belastung der Bevölkerung entsteht.

- Sanierungsstandards **reduzieren das Mietenden-Vermietenden-Dilemma** in Wohn- und Nichtwohngebäuden, indem sie für beide Seiten eine verlässliche sowie unstrittbare Grundlage bereitstellen.
- Das Zusammenspiel klarer Rahmenbedingungen, zielgruppenspezifischer Unterstützung und Förderung schafft **Verständnis** und **Akzeptanz** bei allen Beteiligten.

### ... die Stärkung lokaler Umsetzungskapazitäten und der Wirtschaft

- Industrie, Gewerbe, Handwerk und Dienstleister erhalten eine **hohe Planungssicherheit**, um neue Märkte zu erschließen oder auszubauen. Ein langfristig ausgerichteter ordnungspolitischer Rahmen schafft **verlässliche Perspektiven** für Investitionsentscheidungen.
- Klare Perspektiven eröffnen Wachstumschancen und **internationale Wettbewerbsfähigkeit** für heimische Industrie, Gewerbe, Handwerk und Dienstleister. Hierfür sind **Skaleneffekte** essenziell, welche entsprechende Investitionen und hierfür notwendige Planungssicherheit erfordern.



## ... die kosteneffiziente Erreichung der Klimaziele

- Es wird sichergestellt, dass Gelder nur noch in zielkonforme Maßnahmen investiert werden. Fehlallokationen werden vermieden. Verlässliche Sanierungspfade bilden einen nachvollziehbaren Rahmen für die **Einhaltung der Klimaziele und mindern das Risiko einer Zielverfehlung**.
- Der Grundsatz „Efficiency first“ hebt **wirtschaftliche Einsparpotenziale** und bereitet Gebäude durch Investitionen zur Effizienzsteigerung frühzeitig auf wirtschaftliche Niedertemperatursysteme vor.



Für weitere Details finden Sie hier die vollständige Version des Policy Briefs.

## ... den sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln

- Im Zusammenspiel aus CO<sub>2</sub>-Preis und Sanierungsstandards kann die **Zielgruppenförderung im Sinne einer sparsamen Mittelverwendung** darauf konzentriert werden, **zielkompatibel und sozial ausgleichend zu wirken**. Die seit vielen Jahren konstant niedrige Sanierungstätigkeit zeigt zudem, dass Förderung allein nicht ausreicht, um Investitionen anzureizen. Deshalb verfehlt der Gebäudesektor seit Jahren die Klimaziele.

**Die Kombination von CO<sub>2</sub>-Preis mit der konsequenten Umsetzung von Sanierungspfaden für Gebäude mit der geringsten Gesamteffizienz, einer zielgruppenscharfen Förderung und Information ermöglichen eine zielkompatible Entwicklung des Gebäudebestands. Das schafft klare Perspektiven für die Gebäudewirtschaft und minimiert Fehlinvestitionen in Maßnahmen, welche der Zielerreichung im Wege stehen.**

## Kontakt



### Ute Czylik

Leiterin Energieeffizienz in Gebäuden  
Deutsche Unternehmensinitiative  
Energieeffizienz e.V. (DENEFF)  
Tel.: +49 (0) 176 20 13 49 62  
E-Mail: ute.czylik@deneff.org



### Sophia Siemer

Policy Advisor Energieeffizienz in Gebäuden  
Deutsche Unternehmensinitiative  
Energieeffizienz e.V. (DENEFF)  
Tel.: +49 (0) 176 62 48 20 53  
E-Mail: sophia.siemer@deneff.org



### Dr. Kjell Bettgenhäuser

Associate Director Energy,  
Sustainability & Infrastructure  
Guidehouse Germany GmbH  
Tel.: +49 (0) 173 52 11 568  
E-Mail: kjell.bettgenhaeuser@guidehouse.com

## Herausgebende



### Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)

Alt-Moabit 103 · 10559 Berlin  
Telefon: +49 30 36 40 97-01  
E-Mail: info@deneff.org

Eingetragen im Vereinsregister beim Amtsgericht  
Berlin-Charlottenburg unter Nr. 30204 B  
Vorstandsvorsitzender: Carsten Müller  
Geschäftsführende Vorstände: Henning Ellermann,  
Christian Noll

## Verfassende

**Dr. Kjell Bettgenhäuser, Arnold Bruhin,  
Daniel Becker, Dr. Andreas Hermelink,  
Britta Kleinertz**



**Guidehouse Germany GmbH**  
Albrechtstr. 10c · 10117 Berlin  
Telefon: +49 30 7262 1410  
www.guidehouse.com