

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

## Policy Brief

### Im Auftrag von:

Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)



Guidehouse Germany GmbH  
Albrechtstr. 10 c  
10117 Berlin  
T +49 30 7262 1410  
[www.guidehouse.com](http://www.guidehouse.com)

Guidehouse-Projekt 224690

Stand: 08.04.2024

Dieser Bericht wurde von Guidehouse im Auftrag der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) erstellt. Die Inhalte sind Arbeitsergebnisse, die auf den zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichtes verfügbaren Informationen basieren.

© 2024 Guidehouse Inc. All rights reserved.

### **Bearbeitung**

Dr. Kjell Bettgenhäuser (Guidehouse)

Arnold Bruhin (Guidehouse)

Daniel Becker (Guidehouse)

Dr. Andreas Hermelink (Guidehouse)

Britta Kleinertz (Guidehouse)

### **Input und Review**

Christian Noll (DENEFF)

Ute Czulwik (DENEFF)

Sophia Siemer (DENEFF)

Dieser Bericht wurde durch Guidehouse Germany GmbH (Guidehouse) für die Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF) erstellt. Die in diesem Bericht vorgestellte Arbeit stellt eine professionelle Einschätzung auf der Grundlage von Informationen dar, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts zur Verfügung standen.

## Zusammenfassung – 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 Gebäudeeigentümerinnen und -eigentümer 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.

<sup>1</sup> Agora Energiewende (2023), Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr - Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel

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 daher in einen strategischen Instrumentenmix eingebettet werden, der Preise mit Standards, Kommunikation und Förderung kombiniert.

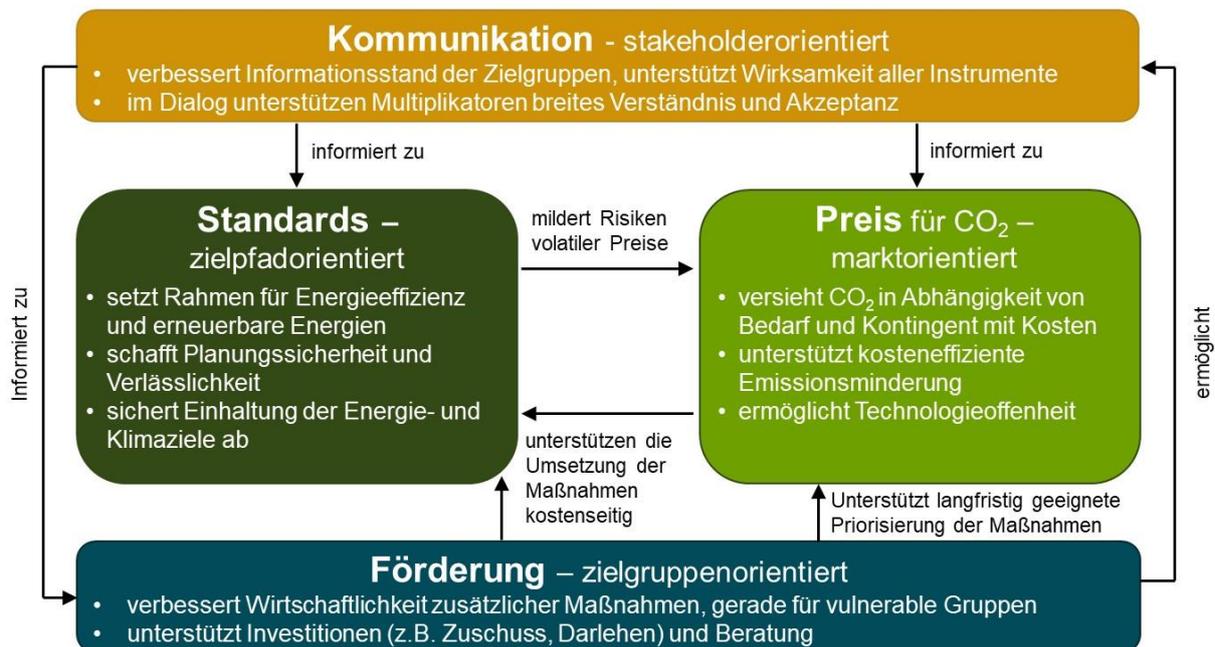


Abbildung 1: Zusammenwirken der verschiedenen Politikinstrumente Kommunikation, Standards, CO<sub>2</sub>-Preis und Förderung

### 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.

<sup>2</sup> Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Energy Performance of Buildings Directive, kurz EPBD). Für die Verabschiedung der EPBD-Novelle steht nur noch die formale Zustimmung durch den Rat der EU aus (für April 2024 vorgesehen).

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

Auch hier kann der Instrumentenmix aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Standards, Kommunikation und abgestimmter Förderung 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 professionellen Eigentümern 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 Mietende 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.

**... 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.**

## Zielbild einer multidimensionalen Gebäudeenergiepolitik

Die vorliegenden Ausführungen skizzieren ein **kompaktes Bild der multidimensionalen Gebäudeenergiepolitik**. Es richtet sich an Entscheidungsträger\*innen aus Politik und Verwaltung, Stakeholder sowie die interessierte Fachöffentlichkeit. Damit wird der CO<sub>2</sub>-Preis in ein effektives Zusammenspiel mit ordnungsrechtlichen Vorgaben sowie Förder- und Kommunikationsmaßnahmen eingebettet. Ziele dieses Zusammenspiels sind,

- das Erreichen der **Energie- und Klimaziele** zu **gewährleisten**,
- die **Akzeptanz** für zielkompatible Maßnahmen zu steigern und
- somit auch eventuelle **Preisrisiken** für sämtliche beteiligte Akteur\*innen **zu reduzieren** sowie
- klare Vorgaben für die Erreichung von **Planungssicherheit** und **nachhaltigem Wachstum** schaffen.

Hierbei wird speziell auf den **ordnungspolitisch sinnvollen Rahmen** eingegangen. Im Einzelnen betrachten wir vorliegend –

- (i) das Zielbild einer multidimensionalen Gebäudeenergiepolitik,
- (ii) Hintergrund und gesellschaftliche Herausforderungen der Gebäudeenergiepolitik,
- (iii) die notwendigen Elemente und Instrumente,
- (iv) die Rolle jedes Einzelinstrumentes im Zusammenspiel.

Dabei verstehen wir die verschiedenen politischen Grundsatzinstrumente CO<sub>2</sub>-Bepreisung, ordnungsrechtlichen Vorgaben, Förderung und Kommunikation als komplementäres Puzzle, wie in **Error! Reference source not found.** dargestellt. Mit Blick auf die ambitionierten Klimaziele im Gebäudebereich braucht es ein effektives Zusammenspiel aller Puzzleteile – keines der Bestandteile ist verzichtbar.



Abbildung 2: „Puzzle“ der verschiedenen Politikinstrumente in der Gebäudeenergiepolitik

# Hintergrund und gesellschaftliche Herausforderungen der Gebäudeenergiepolitik

## Relevanz von Gebäuden für den Menschen

Gebäude, in denen wir wohnen, arbeiten und Teile der Freizeit gestalten sind **zentrale Lebensbereiche**. Die Wohnsituation ist elementar mit Lebensqualität, Gesundheit sowie gesellschaftlicher Teilhabe verbunden. Gleichzeitig wird bezahlbares Wohnen immer mehr zur Herausforderung, insbesondere in stark nachgefragten Ballungsräumen. Der soziale Wohnungsbau steht unter Druck durch das Auslaufen der Sozialbindung bestehender Wohngebäude und relativ wenigem Neubau<sup>3</sup>. Das Vertrauen in die Fähigkeit des Staates misst sich hier daran, ob die richtigen Rahmenbedingungen für eine angemessene Versorgung mit Wohnraum gesetzt werden. Vor diesem Hintergrund wird bezahlbares Wohnen in der politischen Diskussion oft als „soziale Frage“ unserer Zeit betrachtet.

Zudem spielen Erwerb und Erhalt von Wohneigentum in den Lebensentwürfen vieler Menschen eine große Rolle. Drei Viertel der Ein- und Zweifamilienhäuser werden in Deutschland von ihren Eigentümer\*innen genutzt [Schumacher et al., 2022]. Mit dem Eigenheim verbinden sich oft auch Aspekte, in denen ökonomische und emotionale Erwägungen verschmelzen: Selbstverwirklichung, Lebensqualität und -leistung, Finanzierbarkeit und Vermögensaufbau bzw. Werterhalt – häufig auch mit dem Gedanken an eine mögliche Weitergabe an Nachkommen. Investitionsentscheidungen sind häufig mittel- bis langfristig ausgelegt, so dass Planbarkeit und verlässliche Rahmenbedingungen essenziell sind.

## Relevanz von Gebäuden für die Wirtschaft

Auch für die Wirtschaft hat der Gebäudesektor eine große Bedeutung. So hat die **Immobilienwirtschaft** in Deutschland mit einer Bruttowertschöpfung von 670 Milliarden Euro einen Anteil von 19 Prozent an der Gesamtwertschöpfung und beschäftigt 3,45 Millionen Menschen [Zentraler Immobilien Ausschuss, 2023]<sup>4</sup>. Planbarkeit und verlässliche Rahmenbedingungen sind für die Wohnungs- und Gebäudewirtschaft angesichts langer Investitionszyklen elementar.

## Relevanz von Gebäuden für den Klimaschutz

Gleichzeitig weist der Gebäudesektor einen massiven Ressourcenverbrauch auf. Gebäude haben einen wesentlichen Anteil am **Energieverbrauch** und am Ausstoß klimaschädlicher **Treibhausgase**. Der Endenergieverbrauch für Raumwärme und Warmwasser lag im Jahr 2022 bei 789 TWh [Deutsche Energie-Agentur (dena), 2023]. Die Treibhausgasemissionen im Gebäudebereich lagen im selben Jahr bei 112 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalent [Umweltbundesamt, 2023]. Folglich muss der Gebäudebereich auch eine zentrale Rolle bei der Transformation hin zu einer klimaneutralen und ressourceneffizienten Gesellschaft einnehmen. Allerdings hat der Gebäudesektor in Deutschland die Ziele des **Klimaschutzgesetzes** mehrmals verfehlt<sup>5</sup>.

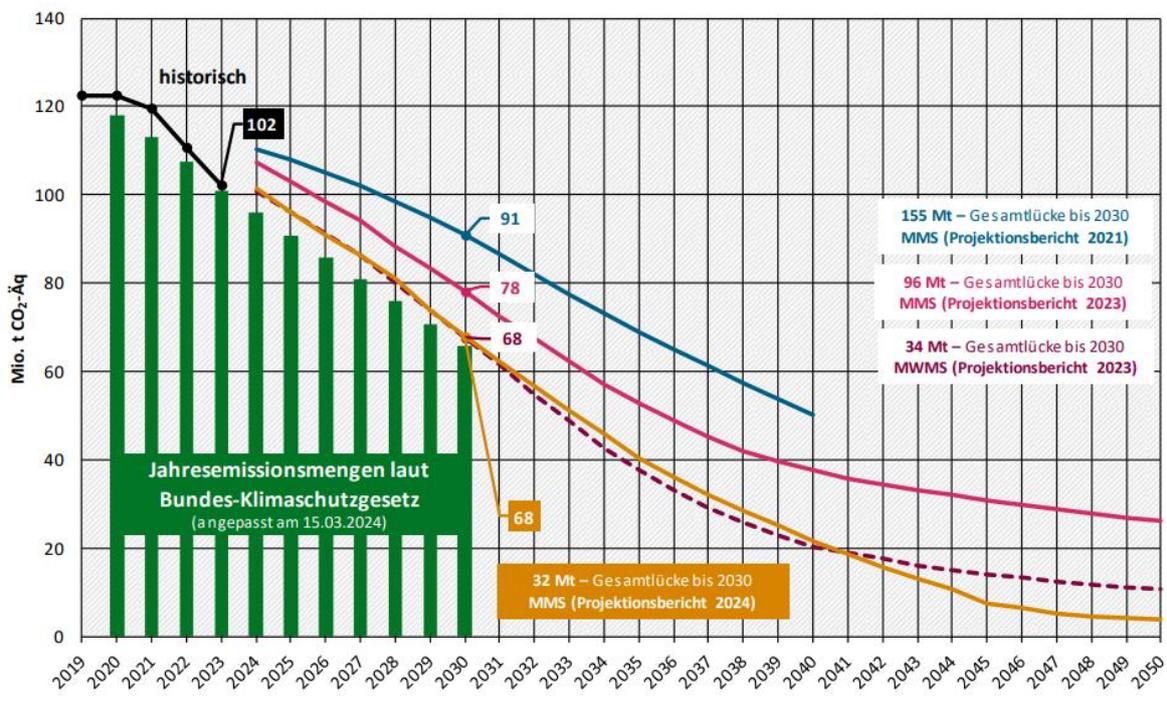
Mit dem **Klimaschutzgesetz** hat sich die Bundesrepublik verpflichtet, die Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65 Prozent zu senken bzw. um 88 Prozent bis 2040. Im Jahre 2045 soll die Klimaneutralität erreicht werden. Die Treibhausgasemissionen des Gebäudesektors

<sup>3</sup> Aktuelle Pressemeldungen: <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/sozialer-wohnungsbau-124.html> // <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/wohnungsbau-zahl-der-sozialwohnungen-sinkt-100.html>

<sup>4</sup> Angaben beziehen sich auf Immobilienwirtschaft nach weiter Definition (inkl. Architekten, Planer, Kreditgeber, Berater und Bauunternehmen).

sollen von 102 Millionen Tonnen im Jahr 2023 bis 2030 auf 66 Millionen Tonnen sinken<sup>6</sup>, siehe Abbildung 3 aus dem Projektionsbericht 2024. In der Vergangenheit hat der Gebäudesektor in Deutschland die Ziele des Klimaschutzgesetzes bereits mehrmals verfehlt. Bis 2030 wird ausgehend von den umgesetzten und angenommenen Maßnahmen kumulativ eine Überschreitung der angestrebten Jahresemissionsmengen um 37 Millionen Tonnen im Gebäudebereich prognostiziert [Umweltbundesamt, 2024]. Hierbei ist zu beachten, dass folgende getroffene Entscheidungen einen negativen Effekt auf die Zielerreichung haben:

- die zeitliche Verschiebung der Mindestanforderung im Gebäudeenergiegesetz (GEG), neu installierte Heizungen mit mindestens 65 Prozent erneuerbaren Energien zu betreiben (von 2024 auf 2026 bzw. 2028),<sup>7</sup>
- weniger ambitioniert ausfallenden Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude in der überarbeiteten EU-Gebäuderichtlinie als zunächst angestrebt sowie
- eine ausbleibende Verschärfung des Neubaustandards.



**Abbildung 3: Entwicklung der THG-Emissionen im Sektor Gebäude aus dem Projektionsbericht 2024**  
 Quelle: [Umweltbundesamt, 2024]

<sup>6</sup> Siehe auch: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgasminderungsziele-deutschlands#internationale-vereinbarungen-weisen-den-weg>

<sup>7</sup> Nur für Neubauten in Neubaugebieten greift die Vorgabe bereits.

### **Exkurs: Technische Optionen zur Emissionsreduktion im Gebäudebestand**

Grundsätzliches Ziel der Gebäudeenergiepolitik ist es, die Emissionen klimaschädlicher Treibhausgase (THG) schnellstmöglich in Richtung Null zu senken. Hierzu müssen Maßnahmen an der Gebäudehülle mit der Anpassung der Anlagentechnik, speziell des Wärmeerzeugers, kombiniert werden.

Maßnahmen an der Gebäudehülle umfassen z. B. energetische Dach- oder Fassadensanierungen, Dämmung von obersten Geschoss- oder Kellerdecken sowie den Austausch von Fenstern. Die **Gebäudewärmeerzeugung**, die aktuell hauptsächlich auf fossilen Energieträgern beruht, **ist hierbei zwingend auf erneuerbare Energien umzustellen**. Dafür kommen primär die Nutzung von elektrisch betriebenen Wärmepumpen sowie Fern- und Nahwärme in Frage. Solarthermie kann bei der Bereitstellung von Warmwasser unterstützen, während Biomasse nur in begrenzten Umfang und Wasserstoff noch weniger in Frage kommt [Kleinertz et al., 2021].

Hierbei ist zu beachten, dass Wärme im Gegensatz zum Strom nicht verlustarm über weite Strecken transportiert werden kann, weswegen die Bereitstellung aus lokal verfügbaren Quellen erfolgen muss. In vielen Fällen sind energetische Sanierungsmaßnahmen an der **Gebäudehülle** zwingend notwendig, damit der Wärmebedarf der Gebäude überhaupt mit den lokal zur Verfügung stehenden Wärmequellen gedeckt werden kann. Hier ist eine Synchronisierung von entsprechenden Investitionen eine fundamentale Anforderung.

Weiterhin ist eine Reduktion der Wärmebedarfe essenziell, damit durch sie möglichst geringe negative Rückwirkungen auf die Wärmequellen, z. B. Grundwasserabkühlung und Strombedarf entstehen. Nur so kann dieser kompatibel mit dem zukünftigen Energiesystem gemacht werden. Unter anderem hätten massive Spitzenlasten des Wärmebedarfes relevante Effekte auf den Ausbaubedarf von Strom- und Erzeugungskapazitäten sowie dessen Speicherbedarfe.

### **Bestehende Instrumente der Gebäudeenergiepolitik**

Die Gebäudeenergiepolitik wird durch eine große Bandbreite unterschiedlicher **Instrumente** bestimmt, darunter

- (i) Vorgaben und Standards (bspw. Anforderungen zur Mindesteffizienz im Bestand und im Neubau – s. Gebäudeenergiegesetz (GEG),
- (ii) Instrumente zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung, bspw. BEHG und EU-Emissionshandelssystem (EU ETS I)
- (iii) Förderinstrumente, wie z. B. die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) und
- (iv) Beratungs- und Informationsinstrumente, wie z. B. der individuelle Sanierungsfahrplan, Energieberatung, künftig One-Stop-Shops etc.

Die Situation in Bezug auf die Dekarbonisierung des Gebäudebestands ist in vielen EU-Staaten ähnlich, sodass die **Ziellücke auf EU-Ebene signifikant** ist. Daher sieht die jüngste Novelle der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) die Einführung von Sanierungsanforderungen für bestimmte Bestandsgebäude vor. In diesem Zusammenhang adressiert die EPBD-Novelle Nichtwohngebäude mit unbedingten Sanierungsvorgaben 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 dagegen übergreifende Zielpfade definieren und Maßnahmen ergreifen, um den durchschnittlichen Primärenergiebedarf schrittweise bis 2030 um 16 Prozent und bis 2035 um mindestens 20 Prozent zu senken.

Zusammen mit weiteren Bestimmungen der Richtlinie bilden diese Vorgaben den neuen Rahmen für die Dekarbonisierung des europäischen Gebäudebestands. Vor diesem Hintergrund wird vorliegend erörtert, wie eine **konsistente und zielkompatible Gebäudeenergiepolitik** mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als zentralem Element idealerweise ausgestaltet werden sollte – und wie die Schnittstellen zu neuen Instrumenten aussehen sollten.

Besonders Augenmerk liegt dabei auf den sog. **Worst-Performing Buildings** im Bereich der Wohn- und Nichtwohngebäude. Ein weiterer Schwerpunkt wird auf die Synchronisation der Sanierungsvorgaben mit der zeitlich gestaffelten Anforderung zur Nutzung von 65 Prozent erneuerbarer Wärme bei neu installierten Heizungen gelegt, die aus der GEG-Novelle 2023 resultiert (sog. „Heizungsgesetz“, Bundestagsbeschluss vom 8. September 2023) gelegt.

## Elemente einer multidimensionalen Gebäudeenergiepolitik

Wie eine zielkompatible Dekarbonisierung des Gebäudesektors aussehen kann, beschreibt die Gebäudestrategie Klimaneutralität (GSK)<sup>8</sup> des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK). Übergeordnetes Ziel der künftigen Gebäudeenergiepolitik muss die Dekarbonisierung des Gebäudebestands sein. Dafür ist ein **sinnvoller ordnungspolitischer Rahmen** zu definieren, der den Einsatz von **Marktinstrumenten** ermöglicht und gleichzeitig zielgruppenspezifische Förderinstrumente mitdenkt. Weiterhin sind **verlässliche Rahmenbedingungen** zur Schaffung von Planungssicherheit essenziell. Sie vermeiden Verunsicherung und ermöglichen entsprechende Entscheidungen bei allen Beteiligten (Industrie, Gewerbe, Handwerk, Gebäudeeigentümer\*innen, Mietende). Damit werden Risiken für Gebäudeeigentümer\*innen und -nutzer\*innen minimiert sowie **Chancen** aufgezeigt.

Basierend auf der Ausgestaltung der Individuellen Elemente wird nachfolgend deren Zusammenspiel erläutert und eine Abgrenzung der Instrumente vorgenommen. Hieraus ergibt sich dann die Rolle jedes einzelnen Instrumentes.

### **Rolle des CO<sub>2</sub>-Preises**

Ein marktlich festgelegter CO<sub>2</sub>-Preis trifft alle Gebäude bzw. bepreist alle im Gebäudesektor erfassten THG-Emissionen und ist daher ein **transparentes Instrument**, um Emissionsreduktionen in allen Gebäuden anzureizen. Zudem fördert er die **Technologieoffenheit**, die zentraler Bestandteil des Politikmix sein sollte. Schlussendlich dient ein übergreifender CO<sub>2</sub>-Preis als zusätzlicher Anreiz, bereits wirtschaftliche Potentiale bei der Energie- und THG-Einsparung zu realisieren.

Als marktbasierter Anreiz entwickelt sich der CO<sub>2</sub>-Preis in Abhängigkeit von der Nachfrage und der Anzahl verfügbarer Zertifikate. Sinken die Emissionen langsamer als angestrebt, so steigen die CO<sub>2</sub>-Preise und Investitionen in emissionsarme Technologien werden schneller angereizt, sodass im Idealfall die Maßnahmen mit den geringsten Kosten umgesetzt werden, und im nächsten Jahr wieder der Zielpfad erreicht wird.

In der Theorie sind marktbasierende Instrumente grundsätzlich das Mittel der Wahl, um kostenoptimale Lösungen für ein gegebenes Ziel zu finden. Dieser Mechanismus setzt allerdings voraus, dass **alle** Maßnahmenwirkungen mit Kosten versehen werden, alle beteiligten Akteur\*innen über eine **ausreichend fundierte Informationsbasis** verfügen und diese auch ökonomisch rational handeln.

Bei einem imperfekten Markt, in dem ein Teil der Effekte nicht bepreist wird oder Informationslücken bestehen, entstehen **Externalitäten**, die nicht bei den Entscheidungen der Marktakteure berücksichtigt werden. Solche Externalitäten haben in der Vergangenheit z. B. THG-Emissionen dargestellt, da sie nicht bepreist wurden. Die Externalität der THG-Emissionen wird aktuell zwar Schritt für Schritt über den CO<sub>2</sub>-Preis einbezogen, die Abgabe auf Grundlage des Brennstoffemissionshandelsgesetzes (BEHG) ist mit 45 Euro je Tonne im Jahr 2024 jedoch recht niedrig und spiegelt nicht die tatsächlichen Kosten wider. Das Umweltbundesamt empfiehlt in seiner Methodenkonvention zur Ermittlung von Umweltkosten dagegen eine Bandbreite von 205 – 240 €/t im Zeitraum 2030 – 2050 [Matthey und Bünger, 2019].

Speziell bei Wohngebäuden handelt es sich um einen emotional besetzten Ort, sodass hier individuelle Investitionspräferenzen sowie ein besonders **hoher Sicherheitsbedarf** bestehen. Zusätzlich können **persönliche Einschränkungen** durch Baustellen, zeitweisen Umzug oder Angst vor eventuell unzuverlässigen Handwerkern nicht rational einem CO<sub>2</sub>-Preis

---

<sup>8</sup> Hinweis: Die Gebäudestrategie Klimaneutralität (GSK) befindet sich derzeit in der Überarbeitung.

gegenübergestellt werden, hierbei handelt es sich aber um essenzielle Entscheidungsfaktoren im Bereich der Gebäudeenergieversorgung.

### **Rolle von Bestandsanforderungen**

Zur Erschließung von Effizienzpotentialen stehen neben dem Austausch des Heizungssystems eine Reihe von niedriginvestiven Energieeffizienzmaßnahmen zur Verfügung, die zur Erfüllung der aktuell diskutierten Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude herangezogen werden können (siehe hierzu auch Guidehouse Kurzstudie „*Ausblick auf potenziell die MEPS erfüllende Maßnahmen für Einfamilienhäuser in Deutschland*“ für die DENEFF<sup>9</sup>.)

Grundsätzlich adressieren **Sanierungsvorgaben**, wie sie die überarbeitete EU-Gebäuderichtlinie für Nichtwohngebäude vorsieht, die schlechtesten Gebäude (Worst-Performing Buildings). Diese stehen auch bei den künftigen Sanierungspfaden für den Wohngebäude im Vordergrund, mit denen der Energieverbrauch des Gesamtbestands gesenkt werden soll. Da bei den schlechtesten Gebäuden die Kosten-Nutzen-Relation von Effizienzmaßnahmen am vorteilhaftesten ist, werden mit den Sanierungsanforderungen die **am wirtschaftlichsten zu hebenden Energieeffizienzpotentiale** aktiviert.

Da die Minimierung der THG-Emissionen im Gebäudebestand nicht überall ausschließlich über den Einsatz von Erneuerbaren Energien stattfinden kann, muss der **Fortschritt bei der Energieeffizienz** ohnehin beschleunigt werden, was über Sanierungsanforderungen und -zielpfade angesprochen wird. Damit die Klimaziele erreicht werden können, sind diese Anforderungen somit essenziell. Eine Zielverfehlung der Ziele für 2030 erscheint mit bisherigen Maßnahmen wahrscheinlich. Späteres Handeln würde deutlich teurer, da zwischenzeitlich Fehlinvestitionen getätigt werden, und zusätzlich eine Zielerfüllung unwahrscheinlicher.

Sanierungsanforderungen stellen auch ein wichtiges Mittel zur **Vermeidung von Konfliktpotenzial** zwischen Arm und Reich in unserer Gesellschaft dar. Ärmere Mietende wohnen überproportional häufig in wenig bzw. nicht effizienten Gebäuden – so ein Ergebnis des Sozioökonomischen Panels des DIW Berlin. Damit würden insbesondere diese durch verbesserte Energieeffizienz der Gebäude profitieren, was bei reiner Regelung über den CO<sub>2</sub>-Preis nicht notwendigerweise der Fall wäre. Somit ist ein klarer ordnungspolitischer Rahmen notwendig, um **soziale Härten zu vermeiden**.

Gebäudeeigentümer\*innen werden im Regelfall eine Reihe von **Einzelmaßnahmen** zur energetischen Sanierung durchführen, und Komplettsanierungen aus Kosten- und Praktikabilitätsgründen eher in Sonderfällen wie z. B. beim Kauf einer Immobilie. Dies gilt sowohl für Eigentümer\*innen von Ein- und Zweifamilienhäusern (die eine wesentliche Zielgruppe für die Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude darstellen) als auch für Privatbesitzer von Mehrfamilienhäusern. Diese Einzelmaßnahmen sollten im Rahmen eines **individuellen Sanierungsfahrplans (iSFP)** durchgeführt werden, um Potentiale bestmöglich zu erschließen und Zeitpunkte optimal anzusetzen. Wirtschaftlichkeitsbetrachtungen werden dabei nicht auf Grundlage von Einzelmaßnahmen getätigt, da damit ersten Maßnahme ein zu hohes Potential und der letzten Maßnahme ein zu geringes Einsparpotential zugerechnet werden würde, sodass diese letzte Maßnahme unwirtschaftlich erscheint. Vielmehr ist die **Wirtschaftlichkeit des Gesamtsanierungspakets** ausschlaggebend.

Weiterhin sollen durch die Festlegung von Sanierungsstandards für Bestandsgebäude die Interessen von **Investoren** berücksichtigt werden, vor allem mit Blick auf die Wohnungswirtschaft. Es braucht sowohl eine klare Planungsperspektive als auch die Möglichkeit, energetische Sanierungen auf Mietende in einem definierten Rahmen umlegen zu können. Oft wird

<sup>9</sup> Die Kurzstudie ist verfügbar unter: [https://deneff.org/wp-content/uploads/2023/09/20230829\\_Abschlusspraesentation\\_Guidehouse\\_MEPS\\_EFH.pdf](https://deneff.org/wp-content/uploads/2023/09/20230829_Abschlusspraesentation_Guidehouse_MEPS_EFH.pdf)

im Rahmen von Umlagen die Warmmietenneutralität als Obergrenze angesetzt. Hierbei sind jedoch viele Vorteile effizienter Gebäude noch nicht eingepreist, die Aspekte jenseits der Energieeinsparung betreffen, wie bspw. gesundes Wohnen, Komfort und weniger Krankheitstage.

### ***Rolle von Zielgruppenförderung***

Die Unterstützung von spezifischen Zielgruppen ist im Rahmen der Energiewende **grundsätzlich notwendig**, und zwar unabhängig von der Frage, ob ordnungsrechtliche Standards, CO<sub>2</sub>-Preis oder beide zusammen die zentrale Steuerungswirkung übernehmen sollte. Die Unterstützung sollte nach Zielgruppe differenziert werden und sich an der **individuellen Leistungsfähigkeit** der Gebäudeeigentümer\*innen bzw. Mieter\*innen orientieren. Um die Herausforderungen größerer Investitionen in den Gebäudebestand, welche sich erst über lange Zeiträume rechnen, handhabbar zu gestalten, kommen je nach Zielgruppe und Lebenssituation entweder Zuschüsse, zinsgünstige Kredite oder Ausfallbürgschaften des Staates in Frage.

Als Richtschnur der individuellen Belastbarkeit von Gebäudenutzenden wird oft die Warmmietenneutralität genannt. So können bspw. Kredittilgungen in dem Umfang geleistet werden, in dem die Energiekosten nachlassen, allerdings ist hier die Frage eines **angemessenen Vergleichsmaßstabs** relevant. Aktuell ist es nicht so, dass sämtliche Investitionen in Erneuerbare Heizungssysteme und Gebäudeenergieeffizienz immer zu günstigeren Gesamtkosten des Wohnens (Miete, inkl. Modernisierungszuschlag, plus Nebenkosten) führen als eine fossile Heizung im unsanierten Bestand. In Anbetracht künftig steigender Energiekosten, u.a. durch den CO<sub>2</sub>-Preis, wird sich die Kostendifferenz jedoch zugunsten der emissionsneutralen Lösungen verändern. Vor diesem Hintergrund kann auch eine kurzfristig moderat steigende Warmmiete bzw. leicht steigende Gesamtkosten des Wohnens schon deutlich vorteilhafter sein als die zu erwartenden Kostensteigerungen im aktuellen Bestand.

### ***Rolle von Kommunikation und Information***

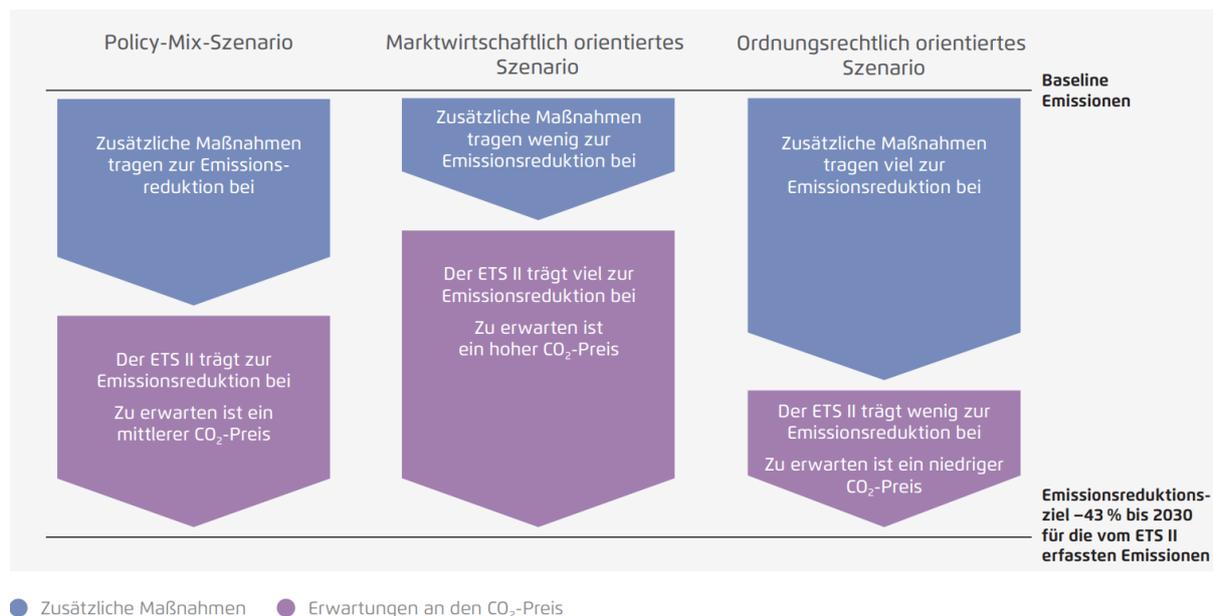
Ansprache, Information und aktive Kommunikation mit sämtlichen Akteuren ist Grundvoraussetzung für ein Gelingen der gesamten Energiewende. Im Gebäudebereich ist die Situation besonders herausfordernd, da **Millionen von Akteur\*innen** involviert sind. Daher ist die Zielgruppenansprache der Schlüssel zum Erfolg, die nur über entsprechende **Multiplikatoren** stattfinden kann. Neben Energieberater\*innen, Planer\*innen und Handwerker\*innen sind bspw. Banken, Versicherungen und Energieversorgen hierzu geeignet sowie eigens hierfür bestehende One-Stop-Shops. Ziel muss es sein, Gebäudeeigentümer\*innen bzw. Mieter\*innen umfassend und transparent zu informieren, und zwar sowohl über die **Herausforderungen** und Notwendigkeiten der Energiewende als auch über ihre individuellen Möglichkeiten im Sinne ein **Teil der Lösung sein** zu können. Als Schlüssel zum Erfolg sollte ein positives Bild vermittelt werden, welches den individuellen Einfluss in den Vordergrund stellt und den positiven Aspekt des „Etwas tun Könnens“ betont. Die Notwendigkeit alle beteiligten Stakeholder an einen Tisch zu bringen ist größer denn je. Daher könnte eine Plattform „klimaneutraler Gebäudebestand“ bspw. mit Vertreter\*innen aus den Sektoren Finanzen, Industrie, Handwerk, Planer, Wohnungswirtschaft etc. oder gar ein regelmäßig stattfindender Gebäudegipfel einen entsprechenden Stellenwert herstellen und die notwendige Einigung der Akteure erwirken.

Jedoch betrifft der Bereich der Kommunikation nicht nur unmittelbar betroffene Gebäudeeigentümer\*innen bzw. Mieter\*innen, sondern auch **Planung, Gewerbe und Handwerk**. Diese Gruppen sind unabdingbar, stellen sie doch die konkrete Realisierung der notwendigen Maßnahmen sicher und sind die Vertrauenspersonen der Entscheidungsträger\*innen vor Ort. Da aktuell schon Fachkräfte in fast allen Bereichen fehlen was sich perspektivisch erhöht, ist ein **positiv besetztes Berufsbild** sehr wichtig. Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten

sollten bestmöglich gestaltet werden und die guten Chancen auf dem Arbeitsmarkt, attraktive Gehälter und das positive Gesellschaftsbild „Teil der Lösung zu sein“ vermittelt werden. Weiterhin muss die Ausbildung auf neue und künftige Technologien fokussiert werden, anstelle der in der Vergangenheit präferierten Lösungen.

**Zusammenwirken der Instrumente – Marktpreise und ordnungsrechtliche Standards**

Bevor auf das Zusammenwirken aller Instrumente eingegangen wird, ist hier kurz ausschließlich auf die ständig wirkenden Maßnahmen Marktpreise und Ordnungsrecht verwiesen. Hierzu einordnend wird vorab in Abbildung 4 dargestellt, welchen Effekt eine reine Nutzung des Instrumente Marktpreis bzw. Ordnungsrecht auf die Weiterentwicklung des Gebäudebestands hätte.



Agora Energiewende (2023) basierend auf Agora Energiewende (2021)

**Abbildung 4: Wechselwirkung von zusätzlichen Maßnahmen und ETS II in unterschiedlichen Ausprägungen. Quelle: [Nesselhauf und Müller, 2023]**

Weiterhin ist wichtig, die Synergien der beiden Instrumente zu benennen. Der CO<sub>2</sub>-Preis ist wichtig, um **alle Gebäude** zu adressieren, während Sanierungsanforderungen für Bestandsgebäude vor allem auf die für Emissionseinsparungen in den besonders relevanten Worst-Performing Building zugeschnitten sind und hier eine möglichst schnelle und zielgerichtete Sanierung unterstützen sollen.

Um eine **Zielerfüllung allein durch den CO<sub>2</sub>-Preis** sicherzustellen, muss ein striktes „Cap & Trade“ System mit dem EU-ETS II eingeführt werden, bei dem sich die Menge der Emissionszertifikate Jahr für Jahr verknappt. Im Falle schnell steigender Preise ist die für Gebäudeigentümer\*innen und Gebäudenutzer\*innen eine Herausforderung, da **unbillige Härten** entstehen könnten. Letztlich müsste der Preis ggf. politisch ausgesetzt werden, was wiederum zu einer Zielverfehlung führen würde. Diese **Unkalkulierbarkeit der CO<sub>2</sub>-Preise** verhindert eine Planbarkeit bei Gebäudeigentümer\*innen was notwendige Maßnahmen sogar verhindern, statt ermöglichen kann. Hier ist die ergänzende Wirkung eines ordnungspolitischen Rahmens mit Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude eine ideale Ergänzung, da insbesondere Gebäude besonders geringer Effizienz und somit dem großen Potenzial für unbillige Härten frühzeitig in die geeignete Richtung gelenkt werden. Weiterhin können durch Ordnungspolitik eine **Planbarkeit und Verlässlichkeit** geeigneter Maßnahmen im

Gebäudesektor mit seinen langen Betrachtungs- und Investitionszeiträumen erreicht werden. Potenziell kann die Festlegung von Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude deren CO<sub>2</sub>-Emissionen und somit Nachfragen nach CO<sub>2</sub>-Zertifikaten so reduzieren, sodass insgesamt die CO<sub>2</sub>-Preise am Markt weniger schnell steigen.

Abgesehen von den Gebäudeeigentümer\*innen sind Industrie, Gewerbe, Handwerk und planerische Berufe ebenfalls Marktteilnehmer und benötigen **Planungssicherheit**, sodass auch für diese die Ordnungspolitik eine hilfreiche Ergänzung zum marktbasierten CO<sub>2</sub>-Preis darstellt. Investitionsentscheidungen in Gewerbe und Handwerk müssen frühzeitig gelenkt werden, um Wachstum im Bereich der energetischen Gebäudesanierung und Anlagentechnik zu erzielen. Zudem kann **internationale Wettbewerbsfähigkeit** nur mit klaren Vorgaben, Markthochlauf und eigener Produktion gelingen.

In Bezug auf die Umsetzung führen Kritiker\*innen von ordnungspolitischen Anforderungen oft an, dass bei Nichteinhaltung der Sanierungsanforderungen ein Vermietungs- oder Verkaufsverbot bzw. eine massive Wertminderung resultieren, sodass dies eine drastische Maßnahme sei. Hier stellt sich die Frage, ob in einer Regelung allein über einen CO<sub>2</sub>-Preis die Energiekosten nicht derart steigen würden, dass der gleiche Effekt entsteht. Somit sind die ordnungspolitischen Vorgaben eher eine Unterstützung, um diesen Wertverlust zu verhindern.

Gesellschaftspolitisch betrachtet, kann ein reiner Fokus auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung dem Gedanken der **sozialen Marktwirtschaft** widersprechen, in dem Individuen gemäß ihrer Leistungsfähigkeit belastet werden sollten. Weiterhin gebietet die **Fairness**, dass auch Marktakteure angesprochen werden, bei denen die Preissignale nicht zum gewünschten Verhalten führen. Auch hier unterstützen ordnungspolitische Vorgaben als Flankierung des CO<sub>2</sub>-Preises für die entsprechenden Akteursgruppen.

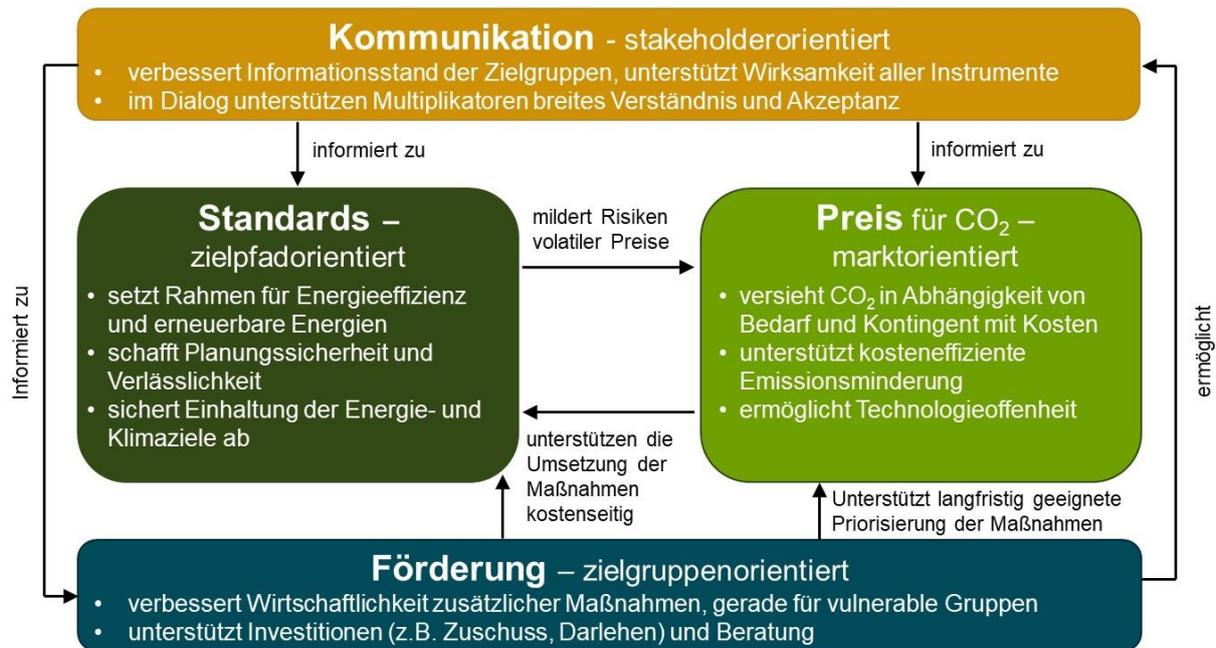
### **Zusammenwirken aller Instrumente**

Eine Übersicht zum grundsätzlichen **Zusammenwirken der Instrumente** ist in Abbildung 5 dargestellt. **Im Kern besteht das vorgeschlagene Policy Puzzle aus einem ordnungspolitisch sinnvoll flankierten CO<sub>2</sub>-Preis, in Kombination mit abgestimmten Förder- und Informations- und Beratungsmaßnahmen.** Aus der genannten Rolle von Bestandsanforderungen ist es für alle Akteur\*innen sinnvoll, einen ordnungspolitischen Rahmen für den Markt zu setzen, der Verlässlichkeit und Planungssicherheit bietet, Lock-in Effekte vermeidet, Risiken minimiert, Wohlstand und Werterhalt der Immobilien sichert, die Unabhängigkeit von Energieimporten und -preisen erhöht sowie für die Einhaltung der Energie- und Klimaziele sorgt. Der Marktmechanismus sorgt dafür, dass Technologieoffenheit gewährleistet ist, sodass die vorhandenen Flexibilitäten in Bezug auf eine Zielerfüllung bestmöglich genutzt werden. Weiterhin werden so Potentiale kosteneffizient und in sinnvoller Reihenfolge erschlossen.

Auf den ersten Blick wird in der Abbildung zusätzlich deutlich, dass eine unterstützende auf einzelne Personengruppen zugeschnittene Kommunikation und Zielgruppenförderung die ordnungspolitischen und marktpreislichen Instrumente einrahmen. Hierbei müssen Gebäudeeigentümer\*innen proaktiv über die Ausgestaltung und Verlässlichkeit von Ordnungspolitik sowie des CO<sub>2</sub>-Preises **informiert** werden. Hier muss bereits die grundlegende Perspektive für eine mittel- und langfristige Planung gelegt werden, die für alle Gebäude idealerweise in Form von individuellen Sanierungsfahrplänen (iSFP) stattfindet. Hier gilt es auch anzusprechen, denn auch das Aufzeigen von Fördermöglichkeiten gehört dazu.

In Summe ergibt sich durch die Kombination möglichst vieler Vorteile der Einzelinstrumente ein stimmiges Gesamtkonzept, welches sowohl kosteneffizient (über CO<sub>2</sub>-Preis) als auch gleichzeitig planbar zielkompatibel (über Anforderungen an Effizienz und Wärmeerzeuger)

ausgestaltet ist und weiterhin eine hohe Akzeptanz erreicht (durch Förderung und Kommunikation).



**Abbildung 5: Zusammenwirken der verschiedenen Politikinstrumente Kommunikation, Standards, CO<sub>2</sub>-Preis und Förderung**

### **Zeitliche Entwicklung der Instrumente je Umsetzungsphase**

Idealerweise werden ordnungsrechtliche Anforderungen in Form von Vorgaben zur Sanierung und Nutzung Erneuerbarer Energien (bspw. 65 Prozent-EE-Regel) so kombiniert, dass die Sanierungsanforderungen nur im Sinne einer „Schattenregulierung“, also nur wenn alle Maßnahmen mit einer höheren Flexibilität nicht greifen, gelten. Hierbei wären die Anreize aus dem bereits vorhandenen CO<sub>2</sub>-Preis und der Zielgruppenförderung groß genug, um frühzeitig zu handeln und ordnungspolitische Standards zu umgehen. Dies veranschaulicht der Vorzieheffekt in Abbildung 6. Sie zeigt das Zusammenwirken der Instrumente über die Zeit.

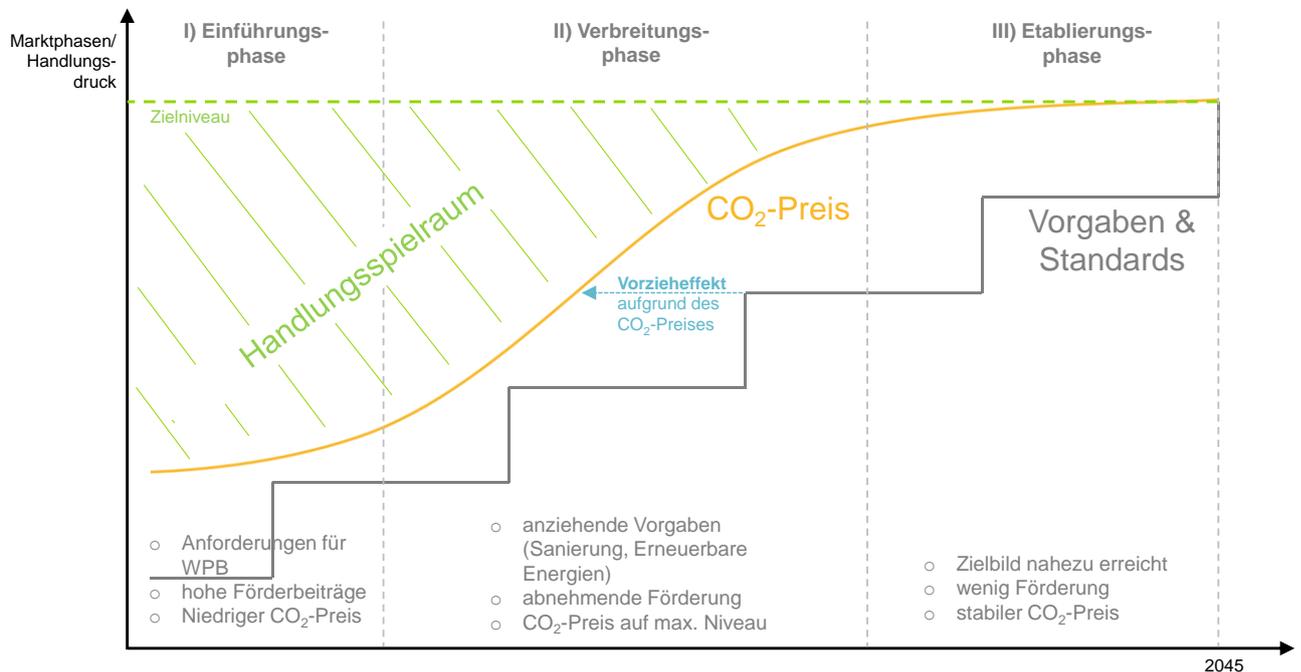
In einer **Einführungsphase (I)** von CO<sub>2</sub>-Preis und Sanierungsanforderungen adressieren letztere die energetisch schlechtesten Gebäude, da der Preis im Emissionshandel noch nicht ausreichend hoch ist. Gleichzeitig werden durch verlässliche politische Rahmenbedingungen die Voraussetzungen für Planungssicherheit aller Akteur\*inne geschaffen. Durch attraktive Zielgruppenförderung und proaktive Kommunikation direkt an die Beteiligten werden möglichst viele Sanierungsaktivitäten noch vor Aktivierung der ordnungspolitischen Triggerpunkte ausgelöst.

In der hierauf folgenden **Verbreitungsphase (II)** entsteht zunehmender Preisdruck aufgrund des steigenden CO<sub>2</sub>-Preises, der mit ordnungspolitischen Vorgaben zu Sanierungsanforderungen flankiert wird, welche als Leitlinie zum mittel- bis langfristig orientierten Handeln dienen. Diese Kombination beider Instrumente führt dazu, dass Technologieoffenheit besteht, Flexibilitäten genutzt werden können und Emissionsminderungspotentiale in einer ökonomisch sinnvollen Reihenfolge gehoben werden. Die parallel hierzu abnehmende Attraktivität der Förderung bewegt Gebäudeeigentümer\*innen zu einem möglichst frühzeitigen Handeln.

Schließlich wird mit der **Etablierungsphase (III)** das angestrebte Zielbild weitgehend umgesetzt und der Markt weist einen stabilisierten CO<sub>2</sub>-Preis auf. Die wenigen Fälle, die nun noch

kein zielkompatibles Niveau erreicht haben (Ausnahmen und Sonderfälle ausgenommen), sind nun gefordert, Maßnahmen aufgrund ordnungspolitischer Ansprache mit weniger attraktiven Förderkonditionen durchzuführen.

In diesem Verlauf zeigt sich, dass zu spät oder gar nicht eingeführte ordnungspolitische Elemente zu Problemen in Form von unbilligen Härten und fehlender Planungssicherheit bei allen Akteursgruppen führen können.



**Abbildung 6: Zusammenwirken der Instrumente nach Marktphasen**

## Instrumentenbaukasten

Dieser Abschnitt gibt einen kompakten Überblick der grundsätzlichen Instrumente in der Gebäudeenergiepolitik in Bezug auf deren Wirkmechanismus, Zielkompatibilität, Kosteneffizienz, Zielgruppenansprache sowie Planbarkeit und Verlässlichkeit. Er ist nicht abschließend, sondern gibt schematisch den relevanten Ausschnitt aller Instrumente im Bereich Gebäudeenergiepolitik wieder.

### CO<sub>2</sub>-Preis

*Wirkmechanismus:* Der CO<sub>2</sub>-Preis bepreist das Emittieren von CO<sub>2</sub> verteuert so die Nutzung fossiler Energien und macht Energieeffizienz sowie erneuerbaren Energien dadurch wirtschaftlich attraktiver.

*Beitrag zur Erreichung der Klimaziele:* In seiner derzeitigen Ausgestaltung setzt der CO<sub>2</sub>-Preis eine wichtige wirtschaftliche Rahmenbedingung für die Energiewende, die insbesondere mit einem steigenden Preispfad an Bedeutung gewinnen wird. Die insgesamt Emissionseinsparung kann dabei durch die Anzahl der ausgegebenen CO<sub>2</sub>-Zertifikate gesteuert werden.

*Kosteneffizienz:* Insbesondere durch die Handelbarkeit der CO<sub>2</sub>-Zertifikate zwischen den Marktakteuren besteht der Anreiz, Emissionen dort zu senken, wo es am günstigsten ist. In dieser Form ist die CO<sub>2</sub>-Bepreisung besonders kosteneffizient.

*Planbarkeit und Verlässlichkeit:* Mit Blick auf mögliche politische Eingriffe oder Nachfrageveränderung nach CO<sub>2</sub>-Zertifikaten, z. B. durch konjunkturelle Krisen, bestehen Unsicherheiten bzgl. der mittelfristigen Entwicklung des CO<sub>2</sub>-Preises. Perspektivisch soll der nationale CO<sub>2</sub>-Preis in ein neues EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS II) überführt werden, wodurch die Preise marktba-  
siert, bestimmt werden, was die Planbarkeit weiter einschränkt.

*Zielgruppenansprache:* Der CO<sub>2</sub>-Preis im Rahmen des BEHG, und auch des perspektivisch greifenden EU-ETS II, adressiert in den Bereichen Gebäude und Verkehr insbesondere die Inverkehrbringer fossiler Brennstoffe. Diese geben die Kosten an die Verbraucher\*innen der Brennstoffe weiter. In Deutschland werden die CO<sub>2</sub>-Preise der Wärmeversorgung zwischen Gebäudeeigentümer\*in und Mieter\*in aufgeteilt.

### Ordnungsrechtliche Anforderungen in Form von Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude

*Wirkmechanismus:* Vorschläge für Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude zielen primär auf die Einführung von Mindesteffizienz-niveaus für Gebäude der schlechtesten Effizienzklassen ab. Diese sind dann innerhalb definierter Fristen zu erreichen.

*Beitrag zur Erreichung der Klimaziele:* Je nach Ausgestaltung können Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude als verpflichtende Auslöser signifikant zur Steigerung energetischer Sanierung beitragen. Weiterhin ist Sanierungen häufig nötig, um klimaneutrale Wärmequellen nutzen zu können. Somit ist diese essenziell zur Erfüllung der Klimaziele im Gebäudesektor.

*Kosteneffizienz:* Effizienzmaßnahmen können in Gebäuden der schlechtesten Effizienzklassen besonders hohe Energie- und Kosteneinsparungen erzielen. Die Wirtschaftlichkeit hängt auch von Sanierungszeitpunkt und -umfang sowie vorherrschenden Marktbedingungen ab.

*Planbarkeit und Verlässlichkeit:* Sofern Anforderungen und Fristen der Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude klar definiert sind und mit ausreichend Vorlauf eingeführt werden, können diese zu einer besseren Planbarkeit bzgl. der Entwicklung energetischer Anforderungen und geeigneten Nutzung von Maßnahmen im normalen Investitionszyklus beitragen.

*Zielgruppenansprache:* Gemäß Vorschlag der Europäischen Kommission adressieren Sanierungsanforderungen an Bestandsgebäude primär Gebäude der schlechtesten Effizienzklassen und bedeuten für deren Eigentümer\*innen eine zeitlich gestaffelte Sanierungsverpflichtung.

### **Zielgruppenförderung und weitere Anreize**

*Wirkmechanismus:* Durch die Förderung sollen zusätzliche bzw. tiefere/ umfassendere energetische Sanierung angeregt werden, die im Rahmen der vorherrschenden Marktbedingungen zu dem Zeitpunkt andernfalls keine Umsetzung fänden.

*Beitrag zur Erreichung der Klimaziele:* Der effektive Beitrag hängt maßgeblich von Ausgestaltung und Abruf der Förderung ab.

*Kosteneffizienz:* Die Förderung trägt i. d. R. dazu bei, die Wirtschaftlichkeit von Effizienzmaßnahmen für die Zielgruppen erheblich zu verbessern. Die Kosteneffizienz der Förderung hängt maßgeblich von Art und Ausgestaltung der Förderung ab.

*Planbarkeit und Verlässlichkeit:* Förderungen werden meist kurzfristig zunächst im Rahmen eines festgelegten zeitlichen oder budgetären Rahmens aufgelegt und sind im Rahmen dessen zumeist verlässlich (hier können nur beträchtliche politische Entwicklungen die Verlässlichkeit reduzieren). Die mittel- und langfristige Gestaltung der Förderbedingungen unterliegt grundsätzlich dem politischen Willen ggf. wechselnder Regierungskonstellationen und verfügbarer Mittel (insb. bei Zuschüssen).

*Zielgruppenansprache:* Im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude bestehen Förderlinien für verschiedene Gebäudetypen und Sanierungsumfänge. Dabei werden primär Gebäudeeigentümer\*innen adressiert.

### **Kommunikation und Information**

*Wirkmechanismus:* Effektive Kommunikation und Information sind von übergeordneter Bedeutung, um Zielgruppen effektiv zu erreichen. Ohne entsprechende Maßnahmen können ordnungspolitische Instrumente und Förderprogramme nicht ihre volle Wirkung entfalten, da die Informationen nicht die notwendigen Empfänger\*innen erreichen oder bei unklarer Kommunikation auf Unverständnis sowie geringere Akzeptanz stoßen.

*Beitrag zur Erreichung der Klimaziele:* Zum einen können Gebäudeeigentümer\*innen durch geeignete Informationsübermittlung darin unterstützt werden, die geeigneten Maßnahmen für die Emissionsminderung in ihrem Gebäude abzuleiten. Zum anderen können Kommunikationsmaßnahmen bei Gebäudenutzer\*innen insbesondere durch die Aufklärung und geschärftes Bewusstsein für Energieverbräuche sowie ggf. abgeleitete Anregungen von Verhaltensänderungen einen Beitrag zur Erreichung der Ziele leisten. Häufig bestehen bei Vermieter\*innen Befürchtungen in der Kommunikation mit Mieter\*innen zu Sanierungstätigkeiten. Auch hier kann eine neutrale Kommunikation helfen, um Konfliktpotenziale zu reduzieren.

*Planbarkeit und Verlässlichkeit:* Kommunikations- und Informationsmaßnahmen müssen Hand in Hand mit der Entwicklung der regulatorischen und förderpolitischen Bedingungen gehen, um den Ansprechpersonen einen verlässlichen Transformationspfad für den Gebäudebestand aufzeigen zu können.

*Zielgruppenansprache:* Sowohl Gebäudeeigentümer\*innen als auch Gebäudenutzer\*innen sind wichtige Zielgruppen sowie auch lokale Politik und das Handwerk. Hierbei ist es für die Wirksamkeit von Kommunikationsmaßnahmen entscheidend in der richtigen Reihenfolge und auch dem geeigneten Detailgrad zu kommunizieren.

## Quellenverzeichnis

- Deutsche Energie-Agentur (dena) (Hg.) (2023): *Dena-Gebäudereport 2024*. Zahlen, Daten, Fakten zum Klimaschutz im Gebäudebestand.
- Matthey, Astrid; Bünger, Björn (2019): *Methodenkonvention 3.0 zur Ermittlung von Umweltkosten*. Kostensätze. Umweltbundesamt (UBA). Online verfügbar unter [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-11\\_methodenkonvention-3-0\\_kostensaetze\\_korr.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2019-02-11_methodenkonvention-3-0_kostensaetze_korr.pdf), abgerufen am 23.11.2019.
- Nesselhauf, Lea; Müller, Simon (2023): *Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr*. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel. Hg. v. Agora Energiewende und Agora Verkehrswende.
- Schumacher, Katja; Nissen, Christian; Braungardt, Sibylle (2022): *Energetische Sanierung schützt Verbraucher\*innen vor hohen Energiepreisen – Vorschläge für eine soziale Ausrichtung der Förderung*. Kurzstudie im Auftrag der Deutschen Umwelthilfe. Öko-Institut.
- Umweltbundesamt (2023): *Projektionsbericht 2023 für Deutschland*. Gemäß Artikel 18 der Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 663/2009 und (EG) Nr. 715/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates sowie §10 (2) des Bundes-Klimaschutzgesetzes.
- Umweltbundesamt (Hg.) (2024): *Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt*. Treibhausgas-Projektionen für Deutschland. Unter Mitarbeit von Kai Wehmann, Karlotta Schultz, Kirsten op de Hipt und Katja Purr. Dessau-Roßlau.
- Zentraler Immobilien Ausschuss (Hg.) (2023): *Die Bedeutung der Immobilienwirtschaft in Zahlen*.