



UNTERNEHMERVERBÄNDE
NIEDERSACHSEN E.V.

UVN-Empfehlungen für eine mögliche CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor

Große CO₂-Einsparpotenziale im Gebäudebereich bedürfen höherer politischer Aufmerksamkeit

Der Gebäudebereich, bestehend aus Wohn- und Nicht-Wohngebäuden, macht derzeit knapp 30 Prozent der gesamten CO₂-Emissionen Deutschlands aus.

Die großen CO₂-Einsparpotenziale, die es trotz kontinuierlicher Verbesserungen in der Energieeffizienz gibt, fokussieren sich auf den Gebäudebestand. Die BDI-Studie „Klimapfade für Deutschland“ hat gezeigt, dass die Technologien zur Mobilisierung dieser CO₂-Einsparpotenziale verfügbar sind und dass die Einsparpotenziale volkswirtschaftlich vergleichsweise günstiger als in anderen Sektoren realisiert werden könnten.

Um die Klimaziele 2050 in Deutschland zu erreichen, muss der Energiebedarf des Gebäudebestands bis zum Jahr 2050 halbiert und der verbleibende Energiebedarf weitestgehend durch erneuerbare Energien gedeckt werden. Um diese anspruchsvollen Ziele zu erreichen, müssten bei einer Modernisierung praktisch alle Effizienzpotenziale der Gebäudehülle und der Anlagentechnik gehoben werden. Dies würde unter den aktuellen Rahmenbedingungen jedoch Gebäudeeigentümer und potenzielle Bauinvestoren bei weitem finanziell überlasten.

CO₂-Bepreisung in den Sektoren außerhalb des bestehenden Europäischen Emissionshandel-Systems (EU-ETS) und speziell im Gebäudesektor als ergänzendes Element eines breiten Instrumentenmixes

In seinen Handlungsempfehlungen zur BDI-Klimastudie hat der BDI im Januar 2018 festgestellt, dass die CO₂-Bepreisung ein wichtiges Instrument in einem breiten Instrumentenmix der Klimapolitik sein kann. Gerade für die sogenannten Nicht-ETS-Sektoren einschließlich dem Gebäudesektor, die nicht dem europäischen Emissionshandel unterliegen, kann eine CO₂-Bepreisung durch klare Preissignale, die CO₂-Intensität ersichtlich machen, zu Anreizen für eine energetische Gebäudesanierung führen und Investitionen in effizientere und CO₂-sparende Technologien anregen.

Aus Sicht der UVN ist eine CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor allerdings kein Allheilmittel. Die Lenkungswirkung ist begrenzt, was sektorspezifische Ursachen hat. Diese sind das Vermieter-Mieter- bzw. Investor-Nutzer-Dilemma, hohe Auslöseschwellen für

Modernisierungsmaßnahmen und lange Investitionszyklen, aber auch der überschaubare Einfluss politisch durchsetzbarer CO₂-Preise auf die Amortisationszeit von Modernisierungsmaßnahmen.

Vor diesem Hintergrund halten die UVN die Einhaltung folgender Eckpunkte als Grundlage einer CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor für erforderlich:

- a. **Zuallererst müssen attraktivere und technologieoffene Förderanreize zur Gebäudemodernisierung eingeführt werden.** Insbesondere ist die Einführung einer technologieoffenen steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung gefordert. Eine CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor kann dann als ein ergänzendes Instrument in einem breiten Instrumentenmix eine flankierende Rolle einnehmen, wobei diese erst nach Ankündigung der Bepreisung und Einführung attraktiverer Förderanreize wirksam werden sollte. Anderenfalls könnten benötigte Investitionsspielräume frühzeitig eingeschränkt werden.
- b. **Unter engen Voraussetzungen ist die Einführung eines Bepreisungsinstrumentes denkbar und umsetzbar.** Für ein solches Instrument, das die Form eines Mengen- oder auch eines Preisinstrumentes haben kann, sind hohe Prüfkriterien hinsichtlich Akzeptanz sowie sozialer und wirtschaftlicher Auswirkungen anzuwenden. Zudem muss die Einführung einer CO₂-Bepreisung angekündigt werden, sie muss beginnend mit einem niedrigen Einstiegs-CO₂-Preis stufenweise erfolgen und es bedarf klarer Aussagen zur zukünftigen Entwicklung der CO₂-Bepreisung.
- c. **Es ist eine Lösung für den Gebäudesektor auf übergeordneter Ebene erstrebenswert,** um einheitliche Rahmen- und Investitionsbedingungen zu schaffen, die Planungssicherheit gewährleisten.
- d. **Anreize für technologieoffene Effizienzverbesserungen**
Eine CO₂-Bepreisung kann in ihrem Anwendungsbereich ein Preissignal setzen, das technologieoffenen Investitionen in Effizienzsteigerungen anregt. Dabei darf es keine Bevorzugung bestimmter Technologien und Energieträger geben. Verbote und überzogenes Ordnungsrecht müssen grundsätzlich vermieden werden.
- e. Unabhängig davon, wie ein künftiges System der CO₂-Bepreisung ausgestaltet wird, darf dies **nicht das bestehende Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS) beeinflussen.**
- f. **Eine CO₂-Bepreisung darf nicht zu strukturellen Mehreinnahmen für den Staat führen.**

Mobilisierung der CO₂-Einsparpotenziale im Gebäudebereich - Kernforderungen

Um die großen CO₂-Einsparpotenziale im Gebäudesektor zu mobilisieren, bedarf es eines klugen Mixes der Instrumente „Fördern“, „Fordern“ und „Informieren“. Es gibt nicht das eine Instrument, das allein zum gewünschten Erfolg – dem Erreichen der Klimaziele 2030 und 2050 – verhelfen kann. Vielmehr müssen verschiedene Instrumente so ineinandergreifen, dass private und kommerzielle Eigentümer Veranlassung

und Möglichkeit sehen, ihre Gebäude umfassend energetisch zu sanieren. Dabei müssen auch die für den Gebäudebereich zentralen Grundsätze „Technologieoffenheit“, „Ganzheitlichkeit“, „Wirtschaftlichkeit“ und „Freiwilligkeit“ Beachtung finden.

Die BDI-Klimastudie hat herausgearbeitet, dass der zentrale Hebel zur Mobilisierung der Einsparpotenziale im Gebäudebestand die effektivere Förderung von Sanierungsaktivitäten bzw. von Effizienzsteigerungen und des vermehrten Einsatzes CO₂-armer Energieträger ist. Denn eine Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht in vielen Fällen eine Herausforderung.

Aus Sicht der UVN kommt folgenden Anreizinstrumenten die größte Bedeutung zu:

- Einführung einer attraktiven, technologieoffenen und einfach umsetzbaren steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudemodernisierung für selbstnutzende Eigentümer,
- Beseitigung bestehender steuerlicher Hindernisse im Zusammenhang mit der energetischen Gebäudemodernisierung bei der Einkommensteuer und bei der Gewerbesteuer¹,
- Entbürokratisierung, Zusammenführung, Erhöhung der Attraktivität und technologieoffene Ausgestaltung der Förderprogramme von Bund und Ländern. Dabei sollte die Höhe von Förderungen an die damit erreichten Einsparungen geknüpft werden.

Weitere Voraussetzungen einer möglichen CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor

Es sind verschiedene Modelle einer CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor denkbar. Bei allen denkbaren Umsetzungen müssen allerdings folgende Punkte berücksichtigt werden:

- 1. Hohe Transparenz**
Eine Bepreisung von CO₂ muss in jedem Fall eine ausreichend hohe Transparenz zur CO₂-Intensität des Nutzerverhaltens aufweisen, um den erwünschten (Modernisierungs-)Impuls aussenden zu können.
- 2. Kalkulierbarkeit, Planbarkeit und Berechenbarkeit**
Eine CO₂-Bepreisung muss für den Adressaten kalkulierbar gestaltet werden. Es muss eine Perspektive für die Entwicklung des Preises aufgezeigt und der dahinterstehende Mechanismus nachvollziehbar gemacht werden. Nur durch entsprechende Planbarkeit wird es bei den im Gebäudesektor gegebenen langen Investitionszyklen und hohen Auslöseschwellen einen Anreiz für energetische Sanierungen geben.
- 3. Vermieter-Mieter-/Investor-Nutzer-Dilemma**

¹ **Einkommensteuer:** Kosten wichtiger Instandsetzungs- und Modernisierungsmaßnahmen müssen schon im Jahr der Entstehung berücksichtigungsfähig gemacht werden. (Änderungsbedarf: §6 Abs. 1 Nr. 1a Einkommensteuergesetz)

Gewerbesteuer: Einnahmen aus Anlagen zur Erzeugung elektrischen Stroms aus regenerativen Energien müssen für Zwecke der erweiterten gewerbesteuerlichen Kürzung als unschädliche Nebengeschäfte qualifiziert werden. (Änderungsbedarf: §9 Nr. 1 Satz 2 Gewerbesteuergesetz)

Bei vermieteten Immobilien muss bedacht werden, dass eine CO₂-Bepreisung aufgrund des Vermieter-Mieter-/Investor-Nutzer-Dilemmas nur eine sehr beschränkte Anreizwirkung für Investitionen bedeutet. Denn die Energiekosten belasten nur den Mieter bzw. Nutzer. Eine CO₂-Bepreisung bei vermieteten Immobilien muss daher einerseits Investitionsanreize für den Eigentümer schaffen, darf aber andererseits den Mieter bzw. Nutzer nicht überfordern. Ansonsten verschärft eine CO₂-Bepreisung das Vermieter-Mieter-/Investor-Nutzer-Dilemma.

4. **Vermeidung von Überlastungen**

Bürger und Unternehmen dürfen durch eine CO₂-Bepreisung finanziell nicht überlastet werden. Mögliche negative soziale Auswirkungen müssen daher laufend überprüft werden. Die Bezahlbarkeit von Wohnraum darf nicht weiter gefährdet werden.

5. **Gesamtgesellschaftliche Akzeptanz**

Nur wenn es gelingt; eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung und den Unternehmen zu erreichen, kann eine CO₂-Bepreisung unterstützend wirken. Diese Akzeptanz kann durch Transparenz, Klarheit und Information befördert werden.

6. **Neue CO₂-Bepreisungselemente nur außerhalb der Sektoren des EU-Emissionshandels (EU-ETS)**

Eine Eingliederung des Gebäudesektors in das bestehende System des EU-ETS wird als auf absehbare Zeit nicht sinnvoll erachtet. Eine Umgestaltung des bestehenden Systems wäre mit hohen Aufwänden verbunden. Bei Einführung einer CO₂-Bepreisung muss auch berücksichtigt werden, dass gewisse Strom- und Fernwärmemengen bereits vom EU-ETS erfasst sind und eine CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor hier nicht zu Doppelbelastungen führen darf.

7. **Folgenabschätzung und Checkpoints**

Vor der Einführung einer CO₂-Bepreisung ist es unabhängig vom geplanten Modell notwendig, eine fundierte Folgenabschätzung vorzunehmen. Es muss sichergestellt werden, dass die geplante Bepreisung auch die gewünschte Wirkung erzielt und dass negative Effekte vermieden werden können.

Zudem müssen Haltepunkte (Checkpoints) vereinbart werden, um zu bestimmten Zeitpunkten die Wirkung einer CO₂-Bepreisung überprüfen und ggf. nachjustieren zu können.

8. **Ländlicher Raum**

Die Förderinstrumente sind so zu gestalten, dass Effizienzsteigerungsmaßnahmen gleichermaßen im städtischen wie auch im ländlichen Raum in Deutschland angeregt werden. Dies ist nur mit einem technologieoffenen Ansatz unter Berücksichtigung aller heute vorhandenen Effizienzmaßnahmen und Wärmeversorgungssysteme möglich.