Nr. 544 / April 2025

Analysen & Argumente

KONRAD ADENAUER STIFTUNG



CO_2-Grenzwerte im Bausektor

Ein ordnungspolitisch gerechtfertigter Eingriff?

Jonathan Hild, Jan Cernicky

- Knapp 40 Prozent der weltweiten CO_2-Emissionen fallen im Bausektor an. In Deutschland sind es circa 30 Prozent. Dadurch liegt ein hoher Transformationsdruck auf der Branche, denn es ist klar, dass der Bausektor für die Erreichung der Klimaziele zentral ist.
- Mit Blick auf die durch das Sondervermögen Infrastruktur zu erwartenden zusätzlichen Investitionen wird eine klare und langfristig gültige politische Festlegung auf Maßnahmen und Instrumente zur CO_2-Reduktion noch dringlicher. Die Abwesenheit solcher klaren Regeln sorgt bisher dafür, dass sich Unternehmen mit entsprechenden Investitionen zurückhalten.
- Ein effektives und ordnungspolitisch akzeptables Instrument wäre ein CO_2-Deckel, durch welchen jedem Gebäude über seinen gesamten Lebenszyklus hinweg ein bestimmtes CO_2-Budget zusteht.
- Der CO_2-Deckel für Neubauten steht nicht in Konkurrenz zum bestehenden Emissionshandelssystem. Er wäre im Gegenteil eine sinnvolle Ergänzung, da die CO_2-Vermeidungskosten im Bau so hoch sind, dass der allgemeine CO_2-Preis (noch) kaum eine Lenkungswirkung entfaltet.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung 2
Ein gebäudebezogener CO_2-Deckel als Chance? 2
Ist der CO_2-Deckel ordnungspolitisch gerechtfertigt? 3
CO_2-Deckel und CO_2-Preis – Ein Widerspruch? 4
Ausblick 4
Die Autoren 6

Einleitung

Knapp 40 Prozent der weltweiten CO_2-Emissionen fallen im Bausektor an. In Deutschland sind es circa 30 Prozent. Dadurch liegt ein hoher Transformationsdruck auf der Branche, denn es ist klar, dass der Bausektor für die Erreichung der Klimaziele zentral ist. Auf der anderen Seite gibt es bisher nur wenige Lösungen, die industriell skalierbar und gleichzeitig wirtschaftlich rentabel sind. Gleichzeitig steckt die Bauwirtschaft in Deutschland seit mehreren Jahren in der Krise. Auch Anbieter nachhaltiger Lösungen für den Bausektor klagen über fehlende Investitionen aufgrund von Unsicherheit im Markt. Die Situation wird sich durch die geplanten Sondervermögen für Infrastruktur möglicherweise rasch ändern. Doch damit diese Gelder effektiv und effizient ausgegeben werden können, müssen die Rahmenbedingungen an vielen Stellen aktualisiert werden. Ein guter Moment, um auch über einen CO_2-Deckel im Bau nachzudenken.

40% der weltweiten CO_2-Emissionen fallen im Bausektor an.

Ein gebäudebezogener CO_2-Deckel als Chance?

In Frankreich und Dänemark ist mit CO_2-Grenzwerten für den Neubau klar kommuniziert, bis wann und in welchem Tempo die CO_2-Emissionen reduziert werden müssen. In Dänemark gilt für alle Neubauten ab 1.000 m^2 ein fester CO_2-Grenzwert. Ab Juli 2025 soll diese Grenze, die in regelmäßigen Abständen von zwei Jahren heruntergesetzt wird, auch für kleinere Gebäude gelten. Investitionen in nachhaltige Lösungen, wie das zirkuläre Bauen, haben dadurch in Dänemark zugenommen.

Auch in Deutschland muss CO_2 eingespart werden. In diversen internationalen Vereinbarungen und auf Ebene der europäischen Union, hat sich die Bundesrepublik dazu verpflichtet, bis zum Jahr 2050 klimaneutral zu sein. Daneben wurde festgelegt, dass der CO_2-Ausstoß in Deutschland bis zum Jahr 2030 um 65 Prozent im Vergleich zum Jahr 1990 gesenkt werden soll. Unternehmen, die Investitionsentscheidungen zu treffen haben, wissen sehr wohl, dass der CO_2-Ausstoß in Deutschland in den kommenden zwei Jahrzehnten stark sinken muss. Da bislang jedoch nicht politisch festgelegt wurde, mit welchen Maßnahmen und Instrumenten diese Ziele erreicht werden sollen, halten sich Unternehmen mit Investitionen zurück. Bis heute gibt es keine konkrete Strategie zur Senkung von CO_2-Emissionen im Bausektor. Einzelne Maßnahmen, wie die Verschärfung der Vorgaben für die Energieeffizienz von Neubauten, wurden von der letzten Regierung auf unbestimmte Zeit verschoben. Gerade im Bausektor ist die Unsicherheit daher groß. Darüber hinaus bewerten Expertinnen und Experten den ausschließlichen Fokus auf Energieeinsparungsmaßnahmen für die Reduktion der CO_2-Emissionen im Gebäudesektor negativ: Diese Maßnahmen seien überwiegend teuer und ineffizient, während sich kein nennenswerter Effekt auf die CO_2-Reduktion des Gesamtsektors erkennen lasse.[1]

Es gibt immer noch keine langfristige Strategie zur Senkung der CO_2 Emissionen im Bau.

Deshalb gibt es Forderungen nach verpflichtenden CO_2-Grenzwerten für Gebäude nach dem Vorbild von Dänemark oder Frankreich. Die Initiative Praxispfad CO_2-Reduktion im Gebäudesektor – ein Zusammenschluss von Professorinnen und Professoren aus der Architektur – fordert die Einführung eines verbindlichen und transparenten „Emissionsreduktionspfades". Mit der Etablierung eines solchen Reduktionspfades könnten zahlreiche Vorschriften und Regularien entfallen.

Ein CO_2-Deckel könnte so ausgestaltet werden, dass jedem Gebäude über den gesamten Lebenszyklus hinweg ein bestimmtes CO_2-Budget zusteht. Mit Rücksicht auf den technologischen Fortschritt müsste der Grenzwert, ab dem die Kohlenstoffdioxid-Emissionen „gedeckelt" wären wie in Frankreich und Dänemark, in regelmäßigen Abständen reduziert werden.

Ist der CO_2-Deckel ordnungspolitisch gerechtfertigt?

Doch lässt sich ein gebäudebezogener CO_2-Deckel als staatlicher Eingriff ordnungspolitisch rechtfertigen? Zwei Argumente sprechen dafür: Erstens handelt es sich dabei um einen allgemeinen und diskriminierungslosen Eingriff. Der CO_2-Deckel ist keine spezifische Regulierung und bedient damit keine Partikularinteressen. Zweitens schafft die Maßnahme einen Rahmen, in dem Unternehmen langfristige Planungssicherheit haben – ein wichtiges Kriterium, gerade in Hinblick auf die derzeitig niedrige Investitionsbereitschaft.

Ein CO_2-Deckel als allgemeiner und diskriminierungsloser Eingriff wäre ordnungspolitisch vertretbar.

Die ordoliberale Wettbewerbsordnung, die der Freiburger Ökonom Walter Eucken in Die Grundsätze der Wirtschaftspolitik formulierte, zielt darauf ab, das Bedienen von organisierten Partikularinteressen zu verhindern. Während die sogenannte Prozesspolitik (heute oft auch als „Ordnungsrecht" bezeichnet) direkte staatliche Eingriffe in den Wirtschaftsprozess vorsieht und oft spezifische Interventionen aufgrund einzelner Problemstellungen beinhaltet, sind die Instrumente der Ordnungspolitik allgemeiner und orientieren sich an langfristigen Bedingungen. Im Gegensatz zu Maßnahmen wie z.B. dem „Verbrennerverbot" ist eine CO_2-Grenze im Bausektor technologieoffen. Es wird nicht vorgeschrieben, auf welchem Wege die CO_2-Einsparungen zu erzielen sind. Die Prinzipien der ordnungspolitischen Wettbewerbsordnung, wie das freie Preissystem und die Offenheit von Märkten, bleiben von einer CO_2-Grenze im Bausektor weitgehend unberührt. Da die Reduktion der CO_2-Emissionen keine Einzelinteressen bedient, sondern dem Gemeinwohl dient, kann ein CO_2-Grenzwert marktkonform sein.

Eucken, der als Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft gilt, hat schon zu seiner Zeit die Bedeutung der Planungssicherheit für die Investitionstätigkeit von Unternehmen betont. Es ist an dieser Stelle erwähnenswert, dass Walter Eucken gerade den Häuserbau als ein Beispiel nennt, bei dem sich die Unternehmen auf langfristig konstante Rahmenbedingungen verlassen müssen, um Investitionen zu tätigen. Eine „nervöse Unrast der Wirtschaftspolitik, die oft heute verwirft, was gestern galt"[2] ist zu vermeiden! Ein CO_2-Grenzwert für Gebäude könnte einen verlässlichen Rahmen bieten und somit die Unternehmen dazu animieren, nachhaltige Lösungen zu erschließen und die notwendigen Investitionen zu tätigen. Innerhalb dieses Rahmens braucht es dafür im Gegenzug umfangreiche regulatorische Entlastungen.

CO_2-Deckel und CO_2-Preis – Ein Widerspruch?

In der Volkswirtschaftslehre gilt es als erwiesen, dass ein CO_2-Preis mit Emissionshandel (EHS) zur Reduktion der CO_2-Emissionen am wirksamsten und ökonomisch günstigsten wäre. Auch in der Ordnungspolitik besteht eine generelle Präferenz, die Wirtschaft durch Preissignale und nicht durch staatliche Interventionen zu lenken. Durch den wirtschaftlichen Anreiz, Emissionen von Kohlenstoffdioxid zu vermeiden und die nichtgenutzten Zertifikate zu verkaufen, wird das CO_2 zuerst dort eingespart, wo sich die Emissionen am günstigsten vermeiden lassen. Nebenbei kurbelt der EHS die Innovationstätigkeit von Unternehmen an, die versuchen ihre Produktion auf CO_2-neutrale Methoden umzustellen. Dennoch widersprechen sich der CO_2-Preis und der gebäudebezogene CO_2-Deckel nicht.

Ein CO_2-Deckel steht nicht im Widerspruch zur CO_2 Bepreisung.

Der CO_2-Deckel für Neubauten kann stattdessen eine sinnvolle Ergänzung zum Emissionshandel sein, die besonders dort wirksam wäre, wo ein allgemeiner CO_2-Preis noch zu niedrig ist, um die Unternehmen dazu zu bringen, auf Alternativen auszuweichen. Im Bausektor scheint das der Fall zu sein. Denn ein allgemeingültiger CO_2-Preis, der so hoch ist, dass Bauunternehmen allein deshalb ihre Produktion auf nachhaltige Produkte umstellen würden, erscheint derzeit politisch kaum durchsetzbar. Ein CO_2-Deckel erzeugt so Innovationsdruck auf die beteiligten Unternehmen, hebt dabei aber die Wirkung des CO_2-Preises nicht auf. Der CO_2-Preis entfaltet seine Wirkung auch bei einer CO_2-Obergrenze, indem er die nötigen Emissionseinsparungen in besonders effiziente Bereiche lenkt. Dadurch bleiben Preissignale auch im Bausektor relevant. Je höher der allgemeine CO_2-Preis steigt, desto stärker steuert er das Verhalten und desto weniger Einfluss hat die Obergrenze, bis diese ab einem gewissen Preisniveau überflüssig wird. Der gebäudebezogene CO_2-Deckel wäre also ein temporäres Instrument, welches perspektivisch in seiner Funktion durch den CO_2-Preis vollständig abgelöst wird.

Dieses zusätzliche Instrument erscheint nötig, damit sich der Bausektor über einen langen Zeitraum auf kalkulierbare CO_2-Kosten einstellen kann. Denn ob zukünftige Regierungen auf dem vorgesehenen Pfad der CO_2-Bepreisung bleiben oder ob gesellschaftlicher Druck und wahltaktische Überlegungen am Ende dazu führen, dass die Erhöhung des CO_2-Preises auch in Zukunft weniger stark ausfallen wird, als es eigentlich notwendig wäre, ist derzeit nicht absehbar. Auch diese Unsicherheit über das Handeln zukünftiger Regierungen in Bezug auf den CO_2-Preis bremst die für eine erfolgreiche Transformation notwendige Investitionsbereitschaft. Daher sollten branchenspezifische Sonderregeln – idealerweise marktkonform ausgestaltet – nicht vorschnell ausgeschlossen werden.

Ein CO_2-Deckel kann zu langfristig sicheren Rahmenbedingungen im Bausektor beitragen.

Ausblick

Ein gebäudebezogener CO_2-Deckel – nicht anstelle von, sondern in Ergänzung zu einer CO_2-Bepreisung – ist ordnungspolitisch vertretbar und kann eine Möglichkeit sein, die Planungssicherheit für Unternehmen zu erhöhen. Neben einer Senkung der CO_2-Emissionen im Bausektor ist damit auch eine Zunahme der Investitionen in nachhaltige Lösungen zu erwarten. Potenziell sollten damit die Kosten für nachhaltiges und materialeffizientes Bauen sogar sinken. Der CO_2-Deckel animiert den Bausektor zur Transformation und verhindert gleichzeitig, dass durch einen zu hohen allgemeinen CO_2-Preis politische Akzeptanzprobleme in Bezug auf den Klimaschutz zunehmen.

Gleichzeitig ist es notwendig, dass eine Regierung – sollte sie diesen ordnungspolitischen Rahmen schaffen – die Bauvorschriften und Genehmigungsverfahren innerhalb dieses Rahmens deutlich vereinfacht. Hierbei ist es auch erforderlich, sich auch auf EU-Ebene für ein Vorschriftenmoratorium einzusetzen.

1 Vgl. hierzu etwa Forderungen der Initiative Praxispfad CO_2-Reduktion im Gebäudesektor: https://www.initiative-praxispfad.de/was-laeuft-falsch/gebauedesanierung/ [letzter Abruf: 15.04.2025].

2 Eucken, W. (2004) Grundsätze der Wirtschaftspolitik, UTB-Verlag. S. 288

Impressum

Die Autoren

Jonathan Hild war im September und Oktober 2024 als Praktikant in der Abteilung Wirtschaft und Innovation der Hauptabteilung Analyse und Beratung tätig. Der Autor studiert Politikwissenschaft und Economics an der Leuphana Universität Lüneburg.
Dr. Jan Cernicky leitet die Abteilung Wirtschaft und Innovation in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Dr. Jan Cernicky
Wirtschaft und Innovation
Analyse und Beratung
T +49 30 / 26 996-3516
jan.cernicky@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbenden oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. 2025, Berlin
Gestaltung & Satz: yellow too, Pasiek Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-98574-292-9

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international", CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de)

Bildvermerk Titelseite
© Titelbild mit der KI Adobe Firefly generiert, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.