

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Hagen Reinhold, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/25629 –

Erwartbare Preissteigerungen im Baubereich durch CO₂-Bepreisung

Vorbemerkung der Fragesteller

Der Europäische Emissionszertifikatehandel (EU-ETS) erzielt bereits durch die Bepreisung CO₂-intensiver Industrien auch im Baubereich seine gewünschte Wirkung und wird auch zukünftig den Ausstoß von Emissionen durch marktwirtschaftliche Prinzipien weiter verringern. Durch die Bepreisung der klimaschädlichen Emissionen werden Unternehmen dazu animiert, klimaneutralere Prozesse, Techniken und Materialien auch im Baubereich einzusetzen, um die Kosten zu verringern, die sie zwangsweise durch den EU-ETS an die Verbraucher weitergeben (https://ec.europa.eu/clima/policies/ets_de).

Auf nationaler Ebene setzt die Bundesregierung das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) um, das ab 2021 über eine Bepreisung der Brennstoffemissionen funktionieren soll. Die Bundesregierung hat dabei in ihrer Klimaschutzstrategie 2030 gleichzeitig festgelegt, dass auf den Verbraucher keine unverhältnismäßig hohen Mehrkosten zukommen dürfen, und will großen Preissteigerungen durch verschiedenen Maßnahmen wie eine Erhöhung der Pendlerpauschale oder verbilligte Bahnfahrkarten entgegenwirken (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/massnahmenprogramm-klima-1679498>).

Mit zunehmenden Ausbau des EU-ETS in der 2021 (https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/factsheet_ets_de.pdf) anstehenden vierten Phase und der Einführung des nEHS werden auch auf die Baukosten pro m² in Deutschland weitere Steigerungen zukommen. Das ist nach Ansicht der Fragesteller ein zielführender Effekt, der im emissionsreichen Baubereich in der vollständigen Kette von Rohstoffen über Bauprodukte bis hin zum Bau und Abriss von Gebäuden für Einsparungen sorgen wird. Zugleich dürfen sich die Baukosten nicht stark erhöhen, um die wohnungspolitischen Ziele durch die klimapolitischen Ziele zu konterkarieren. Bisher hat die Bundesregierung mit Ausnahme einer angekündigten Senkung der EEG-Umlage bei den Stromkosten (<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>) keine Maßnahmen wie beispielsweise einer Senkung der Grunderwerbsteuer öffentlichkeitswirksam angekündigt, mittels derer sie einen nach Ansicht der

Fragesteller derzeit unausweichlichen Anstieg der Neubaupreise verhindern will.

1. Welche für den Bau von Wohneinheiten relevanten Branchen bzw. Bereiche sind durch den europäischen Zertifikatehandel EU-ETS und welche werden durch das deutsche nationale Emissionshandelssystem nEHS abgedeckt?

Gibt es baurelevante Branchen, die noch nicht durch ein Emissionspreissystem abgedeckt sind?

Der Bau von Wohneinheiten kann entsprechend der „Klassifikation der Wirtschaftszweige“ (WZ 2008) in den Bau von Gebäuden einschl. Errichtung von Fertigteilbauten (WZ 41.20) und die Bauinstallation (WZ 43.2) sowie den sonstigen Ausbau (WZ 43.3), also Tätigkeiten, die für den Ausbau und die Fertigstellung eines Gebäudes erforderlich sind, untergliedert werden. Sowohl für den Bau von Wohngebäuden als auch für deren Ausbau (Neubau wie Bestandsleistungen) werden Baustoffe verwendet, die in das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) oder das nationale Emissionshandelssystem (nEHS) einbezogen sind.

Über den EU-ETS wird im Wesentlichen die Herstellung der emissionsintensiven Vorprodukte von Bauprodukten oder von Halbstoffen bepreist. Die einbezogenen Tätigkeiten umfassen beispielsweise die Herstellung von Zementklinker, welcher in Zementwerken zu Zement verarbeitet wird, von gebrannten Baukalken, Ziegeln, Fliesen, gebranntem Gips, Flachglas, Mineralfasern zur Fertigung von Dämmstoffen und die Herstellung von Roheisen und Stahl sowie die Weiterverarbeitung der Eisenmetalle, das Schmelzen von Nichteisenmetallen wie Aluminium und Kupfer, sowie die Herstellung von organischen Grundchemikalien für die Kunststoffherstellung. Sowohl die brennstoff- als auch die materialbedingten Emissionen sind Teil des EU-ETS. Je nach Industrietätigkeit müssen die Anlagen dabei zumeist bestimmte Schwellenwerte überschreiten, beispielsweise eine Feuerungswärmeleistung von 20 Megawatt (MW) oder eine Produktionsleistung von 20 Tonnen (t) je Tag.

Die Erzeugung von Strom in Anlagen von mehr als 20 MW Feuerungswärmeleistung ist ebenfalls Teil des EU-ETS. Die Tätigkeiten mit ihren Schwellenwerten sind im Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz geregelt, welches die Emissionshandelsrichtlinie umsetzt.

Der Einsatz von Brennstoffen in Anlagen, welche die Schwellenwerte des EU-ETS nicht erreichen, wird nun indirekt über die Inverkehrbringer der Brennstoffe im nationalen Emissionshandelssystem (nEHS) bepreist. Gleiches gilt für Anlagen zur Weiterverarbeitung der Vorprodukte oder Halbstoffe zu Fertigerzeugnissen. Diese unterfallen nicht dem EU-ETS. Hierzu gehört beispielsweise die Herstellung von Profilen und Ausbauelementen aus Eisen- und Nichteisenmetallen, Platten, Profilen, Rohren aus Kunststoffen, elektrischem Installationsmaterial, Fenstern, Erzeugnissen aus Beton, Zement und Gips.

Somit sind zumindest alle in Deutschland hergestellten emissionsrelevanten Baustoffe in ein Emissions-Bepreisungssystem einbezogen.

2. Wie haben sich die Emissionswerte in der für den Bau relevanten Branchen in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte nach Jahresscheiben und folgenden Branchen darstellen):
- Transport,
 - Herstellung von Baustoffen,
 - Verarbeitung von Baumaterialien,
 - Herstellung von Gebäuden, Straßen und Infrastruktur,
 - Abriss,
 - Verwertung von Reststoffen,
 - Verwendung von Strom und Wärme in allen Prozessen?

Der Bundesregierung sind keine Zeitreihenuntersuchungen zur Entwicklung von spezifisch baubezogenen Emissionswerten für Baumaterialien, Errichtung oder Abriss von Gebäuden bekannt.

3. Wie haben sich die Preise pro Tonne CO₂ im ETS in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte pro Jahresscheibe darstellen)?

In der folgenden Tabelle sind die erzielten Durchschnittspreise aus den Versteigerungen von Emissionsberechtigungen (Primärmarkt) für Deutschland dargestellt.

2010	14,36 €
2011	13,81 €
2012	7,33 €
2013	4,33 €
2014	5,90 €
2015	7,60 €
2016	5,26 €
2017	5,81 €
2018	14,92 €
2019	24,65 €
2020	24,61 €

4. Wie haben sich die Baupreise pro m² von Wohngebäuden, Straßen und Industriebauten in den letzten zehn Jahren entwickelt (bitte nach Jahresscheiben darstellen)?

Für die Entwicklung der Baupreise wird auf den Baupreisindex des Statistischen Bundesamtes (Destatis) zurückgegriffen. Für Industriebauten liegt kein gesonderter Index vor. Hier können Angaben zu „gewerblichen Betriebsgebäuden“ gemacht werden.

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
89,8	92,1	95,5	97,8	99,1	100	100,9	104,7	111,1	117,9

1. Baupreisindex für den Neubau von Straßen

2015 = 100

Quelle: Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17 Reihe 4, 2020 Destatis

2. Baupreisindex für den Neubau von Gewerblichen Betriebsgebäuden

2015 = 100

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
89,7	92,5	94,8	96,6	98,4	100	102,1	105,5	110,2	115,1

Quelle: Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17 Reihe 4, 2020 Destatis

3. Baupreisindex für den Neubau von Wohngebäuden

2015 = 100

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
90,1	92,5	94,9	96,8	98,5	100	102,1	105,3	109,9	114,6

Quelle: Preisindizes für die Bauwirtschaft, Fachserie 17 Reihe 4, 2020 Destatis

- Hat die Bundesregierung Kenntnis darüber, welchen Einfluss die Bepreisung vom Emissionen auf die Baupreise hat, und wenn ja, wie stellte sich dieser Einfluss in den letzten zehn Jahren dar (bitte pro Jahresscheibe darstellen)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

- Können nach Kenntnis der Bundesregierung aus den Daten aus den Fragen 2, 3 und 4 Aussagen über den Einfluss des EU-ETS auf die Baupreisentwicklung getroffen werden?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

- Erwartet die Bundesregierung durch die 2021 anstehende vierte Phase des EU-ETS und durch den 2021 in Kraft tretenden nEHS einen Anstieg der Baupreise, wenn ja, in welcher Höhe wird dieser Anstieg voraussichtlich sein, wenn nein, wo sieht die Bundesregierung die Lenkungswirkung von ETS und nEHS im Baubereich?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse vor.

- Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um den vermutlichen Anstieg der Baupreise weitere kostensenkende Maßnahmen auszugleichen, um die wohnungspolitischen Ziele nicht zu gefährden, oder ist die Bundesregierung der Ansicht, die Senkung der EEG-Umlage wird ausreichend sein?

Bundesregierung, Länder und Kommunen haben im September 2018 auf einem Wohngipfel ein umfangreiches Maßnahmenpaket für mehr bezahlbaren Wohnraum beschlossen. Diese Maßnahmen konnten erfolgreich umgesetzt werden. Wichtige Stichworte mit Bezug zu Baukosten sind hier z. B. Digitalisierung/digitaler Bauantrag, serielles Bauen, die Begrenzung der Folgekosten von Normen/Standards sowie die Weiterentwicklung des Bauordnungsrechts. Diese Themen werden auch künftig eine Rolle spielen, um günstige Investitions- und Nutzungsbedingungen zu erhalten.

Die Senkung der EEG-Umlage ist ein wichtiger Schritt zur Stabilisierung der Strompreise. Die Begrenzung des Strompreisanstiegs wiederum ist ein weiterer Baustein, um den Anstieg der Herstellungskosten von Gebäuden zu dämpfen.

9. Welche Maßnahmen wird die Bundesregierung ergreifen, um mögliche Wettbewerbsnachteile deutscher Industrien auszugleichen, die durch den nationalen Alleingang mittels des nEHS entstehen?

Die CO₂-Bepreisung in Deutschland ist Teil einer notwendigen Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft. Gleichzeitig muss Deutschland ein attraktiver Wirtschaftsstandort für alle Branchen bleiben. Denn von einer Verlagerung der Produktion ins Ausland wären nicht nur Arbeitsplätze betroffen, sondern es wäre auch für den Klimaschutz nichts gewonnen – die CO₂-Emissionen entstünden lediglich woanders, möglicherweise käme es sogar zu insgesamt höheren Emissionen.

Denn für Unternehmen, die mit ihren Produkten in besonderem Maße im internationalen Wettbewerb stehen, kann mit der CO₂-Bepreisung die Situation entstehen, dass sie die zusätzlichen Kosten nicht über die Produktpreise weitergeben können, wenn ausländische Wettbewerber keiner vergleichbar hohen CO₂-Bepreisung oder Regulierung mit ähnlichen Auswirkungen unterliegen. In diesen Fällen könnte es dazu kommen, dass die Produktion mit ihren Emissionen möglicherweise ins Ausland abwandert („Carbon Leakage“).

Die Bundesregierung hat deshalb am 23. September 2020 Eckpunkte zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher Industrieunternehmen beschlossen, die nun in eine so genannte Carbon-Leakage-Verordnung nach § 11 Abs. 3 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes münden werden. Im Rahmen des nationalen Emissionshandels sollen Unternehmen auf Grundlage der Carbon-Leakage-Verordnung einen finanziellen Ausgleich (Beihilfe) bekommen können, sofern ihnen durch die CO₂-Bepreisung Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen. Als Gegenleistung werden die begünstigten Unternehmen verpflichtet, ein Energiemanagementsystem zu betreiben und in dessen Rahmen Maßnahmen umzusetzen, welche die Energieeffizienz verbessern sowie CO₂-Emissionen verringern.

Beihilfeberechtigt sind alle Sektoren und Teilsektoren, die auch von der Sektorenliste für die Handelsperiode 2021-2030 im EU-Emissionshandel umfasst sind. Darüber hinaus soll für weitere Sektoren und Teilsektoren die Möglichkeit geschaffen werden, innerhalb eines Antragsverfahrens nachträglich auf die Liste der beihilfeberechtigten Sektoren aufgenommen zu werden. Die Unternehmen sollen ab einer Mindestbelastungsschwelle eine Kompensation entsprechend der unterschiedlichen Emissionsintensität der Branchen in Höhe von 65 bis 95 Prozent des anzuwendenden Benchmarks erhalten.

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) hat den Referentenentwurf für die Carbon-Leakage-Verordnung im Dezember vorgelegt, die Abstimmung innerhalb der Bundesregierung läuft. Die Verordnung soll so schnell wie möglich im Kabinett und Bundestag beschlossen und von der EU-Kommission genehmigt werden.

10. Ist der Bundesregierung bekannt, ob in anderen Ländern der EU ein ähnliches Konzept wie der deutsche nEHS angedacht, umgesetzt wird oder sich in der Umsetzung befindet?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass in anderen EU-Mitgliedstaaten ein mit dem nEHS vergleichbares System eingeführt wurde oder in Planung ist. Al-

lerdings haben eine Reihe von Mitgliedstaaten (z. B. Dänemark, Schweden, Irland und Frankreich) bereits eine CO₂-Bepreisung in den nicht vom Europäischen Emissionshandel erfassten Sektoren eingeführt. Zudem ist auf europäischer Ebene von der Europäischen Kommission in ihrem Arbeitsprogramm zur Erreichung des EU-Minderungsziels bis 2030 auch eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf nicht vom EU-ETS erfasste Sektoren vorgesehen.

Ebenso gilt für alle Mitgliedsstaaten der EU die Lastenverteilung, unter der sich jedes Land zu Emissionszielen in den nicht vom EU ETS abgedeckten Sektoren verpflichtet hat. Wie die Mitgliedsstaaten diese Ziele erreichen, also ob mit nationaler CO₂-Bepreisung oder mit anderweitigen Maßnahmen, ist ihnen überlassen.

11. Plant die Bundesregierung, ein Grenzausgleichssystem zur CO₂-Bepreisung bei Gütern in der EU oder in Drittstaaten einzuführen, und wenn ja, wie soll dieses System aufgebaut werden, und wenn nein, wie verhindert die Bundesregierung eine Verfälschung der nationalen CO₂-Ziele durch die Einfuhr von Gütern aus EU-Ländern oder Drittstaaten mit nicht vergleichbaren CO₂-Bepreisungssystemen?

Auf europäischer Ebene wird derzeit die Einführung eines Grenzausgleichsmechanismus als Alternative oder Ergänzung zu den bestehenden Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage diskutiert. Die EU-Kommission plant hierzu im 2. Quartal 2021 einen Vorschlag vorzulegen. Die konkrete Ausgestaltung des Mechanismus ist noch nicht bekannt. Die Bundesregierung wird den Vorschlag prüfen und bewerten.

Innerhalb der EU ist festzuhalten, dass alle Mitgliedstaaten sich zu Emissionszielen für 2030 in den nicht vom EU ETS abgedeckten Sektoren verpflichtet haben (siehe Antwort auf Frage 10).

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Version ersetzt.