

## Wie kann das Klimapakete im Gebäudesektor zum Erfolg werden?

*Stellungnahme zum „Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050“ vom 08.10.2019*

Dr. Holger Cischinsky, Dr. Nikolaus Diefenbach, Marc Großklos,  
Michael Hörner, Dr. Thilo Koch, Dr. Max-Christopher Krapp,  
André Müller, Martin Vaché, 11.11.2019

**INSTITUT WOHNEN  
UND UMWELT GmbH**

Forschungseinrichtung  
des Landes Hessen und  
der Stadt Darmstadt  
Rheinstraße 65  
64295 Darmstadt

**Telefon:**  
(0049) 0 61 51 / 29 04 - 0

**Telefax:**  
(0049) 0 61 51 / 29 04 97

**eMail:** [info@iwu.de](mailto:info@iwu.de)

**Internet:** [www.iwu.de](http://www.iwu.de)

Die Bundesregierung hat am 8.10.2019 ihr „Klimaschutzprogramm 2030“ beschlossen, das in der öffentlichen Diskussion als „Klimapakete“ bezeichnet wird. Insbesondere die darin vorgesehene Verbesserung der Energiesparförderung ist eine große Chance für den Klimaschutz im Gebäudebestand, muss aber richtig ausgestaltet werden, damit sie die notwendige Wirkung entfaltet.

### **Differenzierte Förderung des Wärmeschutzes** (zu Kap. 3.4.2.1/3.4.2.2 im Klimaschutzprogramm 2030)

Anders als bisher im Klimapakete vorgesehen, sind generell – sowohl im allgemeinen Förderprogramm („Bundesförderung für effiziente Gebäude“) als auch bei steuerlicher Förderung – differenzierte Fördersätze für die unterschiedlichen Wärmeschutzmaßnahmen an der Gebäudehülle erforderlich. Ansonsten droht ein ineffizienter Mitteleinsatz bzw. eine Zielverfehlung im Hinblick auf die notwendige erhebliche Steigerung der Wärmeschutz-Modernisierungsraten [1]: Die Maßnahmen mit den höchsten flächenbezogenen Kosten, nämlich Dachdämmungen und Fenstererneuerungen, sind meist an Anlässe gekoppelt (z. B. Dachgeschossausbau, Ersatz defekter Fenster) und weisen bereits vergleichsweise hohe Umsetzungsraten auf, die sich nur schwer steigern lassen. Bei Außenwänden sowie Obergeschoss- und Kellerdecken sind die Umsetzungsraten, gleichzeitig aber auch die flächenbezogenen Wärmeschutzkosten niedriger. Daher besteht hier die Chance, durch eine entsprechend attraktive Förderung eine Steigerung der Umsetzungsraten zu erreichen. Statt des im Klimapakete vorgesehenen pauschalen Fördersatzes von 20 % für alle Maßnahmen ist daher eine Ausdifferenzierung dringend erforderlich. Als erster Ansatz könnte der Fördersatz für Fenstererneuerungen und Dachdämmungen auf 10 % begrenzt werden. Das Förderziel liegt hier vor dem Hintergrund der vergleichsweise hohen anlassbezogenen Modernisierungsraten prioritär in der Erreichung erhöhter Wärmeschutzstandards gegenüber den gesetzlichen Mindestanforderungen. Für Dämmungen von Außenwand, Obergeschossdecke und Fußboden/Kellerdecke erscheinen dagegen deutlich erhöhte Sätze im Bereich von 30 % sinnvoll, um das Ziel einer erheblichen Steigerung der Umsetzungsraten zu erreichen [2].

### **Umbau der Wärmeversorgungsstruktur** (zu Kap. 3.4.2.1/3.4.2.2)

Bei der Wärmeversorgung ist eine weitere Steigerung der ohnehin schon hohen Modernisierungsraten aktuell nicht erforderlich [3]. Entscheidend ist aber, dass die bisherige, von Heizöl- und Erdgaskesseln dominierte Beheizungsstruktur durch neue, möglichst weitgehend brennstofffreie Systeme abgelöst wird. Reine Holzheizungen sind aufgrund des eng begrenzten Biomassepotentials keine sinnvolle Alternative. Notwendig ist die intensive Nutzung von Wind- und Solarenergie zur Wärmeversorgung [4].

Ziel muss es daher sein, bei der Modernisierung von Wärmeversorgungssystemen den Anteil von elektrischen Wärmepumpenheizungen schrittweise zu erhöhen, so dass diese in 5-10 Jahren zum Standard-System für die Heizungserneuerung werden [1]. Die Schlüsselrolle der Wärmepumpen liegt darin begründet, dass mit dieser Technologie die Windenergie (gleichzeitig mit der Solarenergie) effizient für die Wär-

meversorgung nutzbar gemacht wird [4]. Im Neubau sind elektrische Wärmepumpen bereits eine etablierte Option, bei der Bestandsmodernisierung spielen sie bisher kaum eine Rolle [3]. Reine Wärmepumpenheizungen kommen hier vorrangig bei besser gedämmten Gebäuden in Frage, eine entscheidende Rolle werden im Bestand aber auch Hybridsysteme (Kombinationen aus Wärmepumpen und Heizkesseln) spielen [4]. Die Etablierung der Wärmepumpe im Bestand muss qualitätsgesichert, aber ausreichend schnell erfolgen.

Da die Wärmepumpensysteme gegenüber der heutigen Standardlösung – der Erneuerung von Gas- und Ölkesseln – erheblich kostenintensiver sind, kann die breite Markteinführung nur durch eine entsprechende Förderung gelingen, die diesen Kostennachteil ausgleicht. Eine Beibehaltung oder gar Ausweitung der Förderung des reinen Gas- und Ölkesselaustauschs wäre vor diesem Hintergrund kontraproduktiv und würde den notwendigen Strukturwandel bei der Wärmeversorgung blockieren. Der reine Kesselaustausch muss daher von der Förderung ausgeschlossen werden.

#### **Ausbau von Wind- und Solarenergie** (zu Kap. 3.4.1.2/3.4.2.1/3.4.2.2)

Der regenerativen Stromerzeugung aus Wind- und Solarenergie kommt für die Erreichung der Klimaschutzziele auch im Gebäudesektor eine entscheidende Bedeutung zu. Die derzeit bestehenden Hemmnisse für den Ausbau der Solar- und Windenergie müssen überwunden und der zusätzliche Bedarf für die Wärmeversorgung mitberücksichtigt werden. Für Wärmepumpen müssen zeitabhängige Tarife geschaffen werden, die das momentane Angebot erneuerbarer Energie im Stromnetz widerspiegeln [4].

Potentiale für den Ausbau der Solarenergie (Solarthermie und Photovoltaik) sind insbesondere auf den Gebäudedächern vorhanden. Speziell für die Photovoltaik auf Mehrfamilienhäusern sollten attraktivere Bedingungen für Mieterstrommodelle geschaffen werden [5]. Generell sollte die künftige Gebäude-Modernisierungsförderung durch entsprechende Zusatzanreize darauf hinwirken, dass die verfügbaren Dachflächen tatsächlich zur Solarenergiegewinnung genutzt werden, insbesondere auch für die Wärmeversorgung. Ein Verbrauch von Brennstoffen im Sommer – in Form fossiler Energieträger oder Biomasse – sollte bei den zukünftigen Wärmeversorgungssystemen durch Solarenergienutzung weitgehend vermieden werden [4]. Dies gilt auch für den vorgelagerten Brennstoffeinsatz in Kraftwerken, Heizkraftwerken und Heizwerken.

#### **Förderstrategie mit Monitoring und Nachsteuerung** (zu Kap. 3.4.2.1/3.4.2.2)

Insgesamt notwendig ist eine Förderstrategie, die durch differenzierte Förderbedingungen die genannten Ziele ansteuert, die resultierende Entwicklung durch ein Monitoring des gesamten Gebäudebestandes regelmäßig beobachtet und bei Zielverfehlung die Bedingungen schnell und flexibel nachjustiert. Hierfür ist ein auf direkten Zuschüssen basierendes, gleichermaßen für selbstnutzende Hauseigentümer wie Vermieter zugängliches Förderprogramm grundsätzlich besser geeignet als das Steuerrecht. Auch vor dem Hintergrund der notwendigen Qualitätssicherung und der Fördereffizienz ergeben sich Vorteile für ein Zuschussprogramm (das durchaus, wie bei der bisherigen KfW-Förderung, durch eine Kreditoption ergänzt werden kann): Durch attraktivere Fördersätze, die für die Zielerreichung absolut notwendig sind, ist zwar generell damit zu rechnen, dass Fördermittel nun häufiger auch für ohnehin stattfindende, bisher nicht geförderte energetische Modernisierungen in Anspruch genommen werden. Dieser Effekt würde aber durch die Abwicklung der Förderung im Rahmen der Steuererklärung wahrscheinlich noch einmal deutlich verstärkt: Denn hier könnten nun auch Maßnahmen noch lange nach ihrer Durchführung geltend gemacht werden. Die im Zuge des Klimapakets vorgesehene steuerliche Förderung ist also auch mit Nachteilen behaftet. Wenn sie dennoch eingeführt wird, ist mindestens zu beachten, dass die Förderbedingungen und Fördersätze hinreichend differenziert und im Zeitverlauf flexibel anpassbar ausgestaltet werden.

Insbesondere das Zusammenspiel von steuerlicher Förderung und allgemeinem Förderprogramm („Bundesförderung für effiziente Gebäude“) ist vor diesem Hintergrund noch einmal genauer zu überprüfen und auszutarieren: Sinnvoll erscheint eine niederschwellige steuerliche Basisförderung (beispielsweise zehnpromtente Förderung für alle Wärmeschutzmaßnahmen sowie den Einsatz erneuerbarer Energien bei der Heizungsmodernisierung), die dann mit einer differenzierten Zusatzförderung im allgemeinen Förderpro-

gramm kombiniert werden könnte. Diese Zusatzförderung sollte sowohl Einzelmaßnahmen (Dämmung Außenwände/Obergeschossdecken/Kellerdecken, Einsatz von elektrischen Wärmepumpen und Solarsystemen) als auch Maßnahmenpakete bis hin zu KfW-Effizienzhausstandards beinhalten und je nach Maßnahme auch deutlich höhere Förderquoten erreichen, um wirksame Marktanreize zu setzen.

In Bezug auf das Monitoring der Klimaschutzstrategie ist darauf hinzuweisen, dass speziell im Gebäudesektor wichtige strukturelle Basisinformationen bisher nicht regelmäßig erhoben werden, beispielsweise die Umsetzungsraten bei der energetischen Modernisierung. Die Kenntnis solcher Strukturdaten ist aber von entscheidender Bedeutung für die Bewertung des Erfolgs der Klimaschutzmaßnahmen und für das notwendige Nachsteuern. Daher müssen regelmäßige Erhebungen etabliert werden. Eine Anbindung an den Mikrozensus erscheint hier besonders sinnvoll [3], ist aber nicht die einzige Option.

#### **Maßnahmen im Neubau** (zu Kap. 3.4.2.2/3.4.2.7)

Neben dem Gebäudebestand darf auch der Neubau nicht vergessen werden: Die KfW-Förderung war hier in den vergangenen Jahren sehr erfolgreich und hat Defizite der schwachen Vorgaben in der Energieeinsparverordnung breitenwirksam wettgemacht [3]. Aktuell ist der Anteil der geförderten Neubauwohnungen aber deutlich abgesunken, nämlich von 40-50 % in den Jahren 2010-2017 auf nur noch ca. 30 % im Jahr 2018 [6]. Somit ist davon auszugehen, dass insgesamt weniger KfW-Effizienzhäuser errichtet werden: Hier muss durch verbesserte Förderbedingungen schnell gegengesteuert werden.

Davon abgesehen, sollten die gesetzlichen Neubaustandards in den nächsten zwei Jahren auf das KfW-Effizienzhaus-55-Niveau und in fünf Jahren auf das KfW-Effizienzhaus-40-Niveau angehoben werden [7]. Erst das Effizienzhaus-40-Niveau steht im Einklang mit einem klimaneutralen Neubaustandard [8,9], der laut Energiekonzept der Bundesregierung eigentlich schon 2020 eingeführt werden sollte [10].

#### **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** (zu Kap. 3.2.1)

Abgesehen von der notwendigen ausdifferenzierten Maßnahmenförderung im Gebäudesektor können wirksame Anreize zum Klimaschutz auch von Preiserhöhungen für Energieverbrauch bzw. Treibhausgasemissionen ausgehen. Im Klimapaket wird ein neuer Mechanismus in Form einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung eingeführt, allerdings zunächst noch auf sehr geringem Niveau ohne erwartbare Steuerungswirkung: Die bis 2022 vorgesehene erste Stufe mit 10 € pro Tonne CO<sub>2</sub> entspricht einer Preiserhöhung von lediglich rund 0,20 Cent/kWh bzw. 0,27 Cent/kWh (bezogen auf die direkten CO<sub>2</sub>-Emissionen und den Heizwert von Erdgas bzw. Heizöl). Angesichts der üblichen Energiepreisschwankungen ist dieser Betrag annähernd vernachlässigbar. Sinnvoller – nicht nur im Hinblick auf die Steuerungswirkung, sondern auch für die Gegenfinanzierung der Fördermaßnahmen – wäre im Gebäudebereich ein Betrag in der Größenordnung von 1 Cent/kWh [2], d.h. rund 50 €/Tonne CO<sub>2</sub>. Selbst im Jahr 2025 sind im Klimapaket aber lediglich 35 €/Tonne vorgesehen. Vor diesem Hintergrund ist eine deutliche Nachbesserung bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung angezeigt.

#### **Soziale Absicherung** (zu Kap. 3.3.3)

Insbesondere für die Empfänger niedriger Einkommen ist ein Ausgleich der Energiepreiserhöhungen notwendig [11]. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die soziale Absicherung im Rahmen des Grundsicherungs- und des Wohngeldsystems. Haushalte, die aufgrund ihrer Einkommens- und Vermögenssituation oberhalb der Transferleistungssysteme verortet sind, können gleichwohl ebenfalls als entlastungswürdig begriffen werden. Hierfür ist jedoch die Konzeption einer Kompensation außerhalb der genannten Transferleistungssysteme erforderlich. Wie weiter unten ausgeführt, erscheint eine mietrechtliche Entlastung durch Beschränkung der Umlagefähigkeit hierzu allerdings weniger geeignet zu sein.

Das Grundsicherungssystem als unterstes soziales Netz ist vom Grundsatz her so konzipiert, dass selbst überproportionale Energiepreisteigerungen realwertsichernd aufgefangen werden [12]. Lediglich Leistungsempfänger mit dezentraler Warmwasserversorgung erleiden bei Energiepreisteigerungen oberhalb des regelbedarfsrelevanten Preisindex eine Verschlechterung ihrer Situation. Anstelle der bisherigen Kopplung des bei dezentraler Warmwasserversorgung eingeräumten Mehrbedarfs an die Regelbedarfe und

deren Preissteigerung ist eine Fortschreibung mit der Preissteigerungsrate der für eine dezentrale Warmwassererzeugung typischerweise eingesetzten Energieträger zu favorisieren.

Das Wohngeldsystem, das dem Grundsicherungssystem vorgelagert ist, ist dank der ab 2022 einsetzenden Dynamisierungsvorschriften im Durchschnitt realwertsichernd aufgebaut, da die mittleren Energiepreissteigerungen bei der Fortschreibung berücksichtigt werden. Für eine haushaltsspezifische Kompensation der zusätzlichen CO<sub>2</sub>-Bepreisungskosten wäre eine energetisch ausdifferenzierte Entlastung anzuraten, um die in Abhängigkeit vom energetischen Gebäudezustand ungleichen Mehrkosten zu kompensieren.

Zunächst aber sollten Maßnahmen ergriffen werden, um jenseits der reinen Kompensation zusätzlicher Energiekosten auch den Empfängern der genannten Transferleistungen ein (heiz-)energiesparsames Wohnen zu ermöglichen und wirkungsvolle Anreize zum Bezug energetisch hochwertiger Wohnungen zu geben. Dabei ist für den Bereich der Grundsicherung die Etablierung bruttowarmer Angemessenheitsgrenzen und im Wohngeldsystem die Differenzierung der wohngeldrechtlichen (Miet-) Höchstbeträge nach dem energetischen Gebäudezustand (sog. Klimakomponente) anzuraten [13][14].

### **Mietrecht** (zu Kap. 3.3.3)

Die im Klimaschutzkonzept zur Prüfung aufgenommene Beschränkung der Umlagefähigkeit von CO<sub>2</sub>-Kostenanteilen an den Betriebskosten zielt primär darauf ab, Mieter von zusätzlichen Energiekosten zu entlasten. Außerdem wird eine günstige Anreizstruktur für energetische Modernisierungen angenommen. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass eine entsprechende Beschränkung der Umlagefähigkeit einen Bruch mit den bisher geltenden Leitlinien des Mietrechts beim Austarieren von Vermieter- und Mieterinteressen bedeutet. Zugleich ist aufgrund der sozio-ökonomischen Heterogenität der Mieterschaft diese Maßnahme nicht als zielgenaue Absicherung von Haushalten mit niedrigem Einkommen zu begreifen. Aus empirischer Perspektive ist ferner anzunehmen, dass die Beschränkung der Umlagefähigkeit in Abhängigkeit der Marktsituation zu einer Erhöhung der Grundmieten führt. Zusätzliche Kosten werden demnach auf indirektem Wege teilweise auf die Mieter übertragen (ebenso wie bei vollständiger Umlage der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf die Mieter im Marktgeschehen die Kosten teilweise auch auf die Vermieter übertragen werden). Ferner ist zu beachten, dass diese vermutlich nur kurzfristig wirksame Entlastung nur Mietern in Mietverhältnissen zu Gute kommt, bei denen der Vermieter etwa aufgrund einer zentralen Wärmeversorgungsanlage tatsächlich Kosten umlegt.

Hinsichtlich der Anreizstruktur für energetische Modernisierungen ist grundsätzlich zweifelhaft, ob über die Beschränkung der Umlagefähigkeit der zusätzlichen Betriebskosten relevante Anreize zur energetischen Modernisierung ausgelöst werden. Ferner ist zu problematisieren, dass Vermieter insbesondere bei der Umstellung von dezentralen auf effizientere zentrale Wärme- und Warmwassererzeuger sogar negative Anreizstrukturen vorfinden.

### **Energetische Stadtsanierung** (zu Kap. 3.4.2.4)

Die Fortführung des Programms „Energetische Stadtsanierung“ wird positiv bewertet und als ein wichtiger Baustein zur Förderung des kommunalen Klimaschutzes verstanden. Für Bestandsquartiere ist ein ganzheitlicher Bewertungsansatz zu empfehlen, welcher die direkten und indirekten Treibhausgaswirkungen von Maßnahmen hinsichtlich der baulichen Strukturen, Ver- und Entsorgung, Mobilität, erneuerbare Energien, Freiflächen etc. des Quartiers berücksichtigt. Des Weiteren hat sich die Ausweisung von Sanierungsgebieten nach § 136 BauGB – und im Besonderen die damit einhergehende deutlich verkürzte steuerliche Abschreibungsmöglichkeit von Kosten der energetischen Modernisierung nach § 7e EStG und § 10f EStG – bewährt und sollte als niedrigschwelliger Finanzierungsanreiz für Gebäudeeigentümer gestärkt werden [15].

Für Neubauquartiere ist ebenfalls die ganzheitliche Bauleitplanung mit dem Ziel der frühzeitigen Berücksichtigung emissionsmindernder Aspekte z.B. bei der Erstellung von Bebauungsplänen, zu fördern. Positive Beispiele sind energetische Bauleitplanungen und interdisziplinär erarbeitete Quartierskonzepte. Um eine

flächendeckende Anwendung zu erreichen, sollte zusätzlicher Ressourcenaufwand für diese erweiterte städtebauliche Planung der Städte und Kommunen durch Fördermaßnahmen abgedeckt werden.

Generell ist zu beachten, dass Maßnahmen auf der Stadt- und Quartiersebene eine sinnvolle Ergänzung der energiesparenden Einzelmaßnahmen- und Gebäudeförderung darstellen, diese aber nicht ersetzen können.

## Literaturhinweise

- [1] *Szenarienanalysen und Monitoringkonzepte im Hinblick auf die langfristigen Klimaschutzziele im deutschen Wohngebäudebestand*, IWU, September 2015
- [2] *Maßnahmen zur Umsetzung der Ziele des Energiekonzepts im Gebäudebereich – Zielerreichungsszenario*, IWU, BMVBS-Online-Publikation 03/2013: Vgl. dort Kap. 8
- [3] *Datenerhebung Wohngebäudebestand 2016*, IWU, April 2018: Vgl. dort Kap. 5
- [4] *Analyse der Energieversorgungsstruktur für den Wohngebäudesektor zur Erreichung der Klimaschutzziele 2050*, IWU, September 2019
- [5] *Möglichkeiten der Wohnungswirtschaft zum Einstieg in die Erzeugung und Vermarktung elektrischer Energie*, IWU, Forschungsinitiative Zukunft Bau, Band F 2985, Dezember 2015: Vgl. dort Kap. 9
- [6] *Monitoring der KfW-Programme „Energieeffizient Sanieren“ und „Energieeffizient Bauen“ 2017 (für die Förderjahre 2010 - 2017) / aktuelle Auswertungen des IWU mit dem KfW-Förderreport 2018 und der Bautätigkeitsstatistik (Förderjahr 2018)*
- [7] *Stellungnahme zum Entwurf der Bundesregierung für ein Gebäude-Energie-Gesetz*, IWU, Juni 2019
- [8] *Siehe [2], Kap. 2*
- [9] *Wärmewende jetzt – Der Weg zu einer drastischen Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäudesektor*, IWU-Schlaglicht 02/2018
- [10] *Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010*
- [11] *Siehe [2], Kap. 11*
- [12] *Cischinsky, Holger; Kirchner, Joachim; von Malottki, Christian: Das deutsche Transfersystem in Zeiten von Klimaschutz und Energiewende. In: Großmann, K.; Schaffrin, A.; Smigiel, C.: Energie und soziale Ungleichheit. Zur gesellschaftlichen Dimension der Energiewende in Deutschland und Europa. Wiesbaden, 2017, S. 349 - 376*
- [13] *Malottki, C. v.; Krapp, M.-C.; Kirchner, J.; Lohmann, G.; Nuss, G.; Rodenfels, M. (2017): Ermittlung der existenzsichernden Bedarfe für die Kosten der Unterkunft und Heizung in der Grundsicherung für Arbeitsuchende nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch (SGB II) und in der Sozialhilfe nach dem Zwölften Buch Sozialgesetzbuch (SGB XII). Forschungsbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin*
- [14] *Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Hrsg.): Machbarkeits- und Umsetzungsstudie für eine Klimakomponente im Wohngeld. BBSR-Online-Publikation Nr. 05/2017. Bonn*
- [15] *Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumordnung (Hrsg.): KfW-Programm 432 „Energetische Stadtsanierung – Zuschüsse für integrierte Quartierskonzepte und Sanierungsmanager. Ergebnisse der Begleitforschung. BBSR-Online-Publikation Nr. 25/2017, Kap. 6.2*