



Vorschläge zum Klimaschutz im Gebäudesektor

Stand: 31. Mai 2023

Es herrscht dringender Handlungsbedarf

Bis 2045 soll der deutsche Gebäudebestand nahezu klimaneutral werden.¹ Das ist ein unverzichtbarer Baustein, wenn bis 2045 das ganze Land Klimaneutralität erreichen soll, wie es das deutsche Klimaschutzgesetz vorsieht.²

Bis dahin bleiben uns nur noch gut 20 Jahre.

Für den Gebäudesektor ist das ein Dilemma. Denn er zählt zu den trägsten Sektoren des Wirtschaftslebens: Gebäude sind die langlebigsten Güter, die wir herstellen. Praktisch alle für die Emissionen und den Energiebedarf relevanten Gebäudekomponenten haben Lebensdauern von 20 Jahren und mehr. Das bedeutet: Alles, was wir in Gebäude einbauen, muss ab sofort am Ziel der Klimaneutralität ausgerichtet werden. Wir müssen nicht nur mehr Wohnungen bauen und mehr Gebäude sanieren, sondern dies auch in einer deutlich höheren energetischen Qualität tun als bisher.

Leider ist Deutschland weit vom Weg zur Klimaneutralität abgekommen in den letzten Jahren. Zwischen 2010 und 2021 sind die CO₂-Emissionen im deutschen Gebäudesektor gerade einmal um 10% gesunken. Bei den Wohngebäuden sind sie zwischen 2017 und 2022 sogar gestiegen.³ Und noch immer sind rund 75% des deutschen Wohngebäudebestandes fossil beheizt.⁴

„Trotz Corona hat der Gebäudesektor 2020 als einziger Sektor sein Klimaziel nicht erfüllt.“

Agora Energiewende: Ein Gebäudekonsens für Klimaneutralität

Die Rolle des CO₂-Preises im Gebäudebereich

Ein Emissionshandel mit harter Emissionsobergrenze (Cap) würde dafür sorgen, dass Deutschland seine Klimaziele in den Bereichen Wärme und Verkehr in Summe einhält. Dafür muss er konsequent ausgestaltet sein – ohne Preisobergrenzen und großzügige Ausnahmeregelungen. Die Zertifikatmenge muss sich aus den Sektorenzielen für Wärme und Verkehr ergeben.

Das gilt für den bestehenden deutschen Brennstoffemissionshandel ([nEHS](#)) wie für den EU-weiten Emissionshandel für Wärme und Verkehr (EU ETS 2), der voraussichtlich ab 2027 oder 2028 an dessen Stelle treten wird.

Schon jetzt ist klar, dass der neue EU-Emissionshandel weiter nachgeschärft werden muss, um Wirkung zu zeigen. Derzeit sind im System noch zu viele preisdämpfende Maßnahmen vorgesehen (Frontloading in der Anfangsphase, Ausgabe von Extra-Zertifikaten bei CO₂-Preisen über 45 €). Außerdem sind auf nationaler Ebene zusätzliche Maßnahmen erforderlich, um die ambitionierteren deutschen Emissionsziele einzuhalten.

¹ <https://www.energiewendebauen.de/forschung/forschungsfoerderung/klimaneutraler-gebaeudebestand-2050>

² <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/klimaschutzgesetz-2021-1913672>

³ https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/11/ERK2022_Zweijahresgutachten.pdf

⁴ ebenda

Ein nationaler Mindestpreis im ETS 2, der sich an der Einhaltung der nationalen Ziele orientiert, wäre hier sehr hilfreich.

„Mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) hat die Bundesregierung einen generellen Rahmen etabliert, der bei konsequenter Umsetzung garantieren kann, dass der Gebäudesektor bis spätestens 2045 klimaneutral wird.“

Agora Energiewende: Ein Gebäudekonsens für Klimaneutralität

Klar ist aber auch, dass gerade bei Privathaushalten ein sozialer Ausgleich für steigende CO₂-Preise geschaffen werden muss. Hierfür ist die Klimadividende (Klimageld) die erste Wahl: Die Einnahmen aus der Zertifikateversteigerung sollten möglichst komplett an die BürgerInnen zurückfließen – in pro Kopf einheitlicher Höhe. Das ist gerecht, einfach umzusetzen und entlastet sozial schwächere Haushalte überproportional stark. Nur mit einer Klimadividende kann die soziale Akzeptanz auch für stark steigende CO₂-Preise geschaffen werden.

„Eine starke CO₂-Bepreisung muss ein Kernelement der Dekarbonisierungsstrategie im Gebäudesektor sein.“

Agora Energiewende: Ein Gebäudekonsens für Klimaneutralität

Allerdings gilt vor allem bei Gebäuden das Prinzip: Ohne einen CO₂-Preis ist alles nichts, aber der CO₂-Preis ist auch nicht alles. Fehlendes Kapital für Investitionen, Fachkräftemangel und verbreitete Unwissenheit sind nur einige der Hindernisse, die im Weg stehen. Es wird daher auch weiterhin Förderprogramme und ordnungsrechtliche Vorschriften, Informationskampagnen und eine Fachkräfteoffensive brauchen, damit die Klimawende im Gebäudesektor gelingt. Dabei gilt: Je mehr solcher flankierender Maßnahmen greifen, desto weniger stark muss der CO₂-Preis steigen, um ans Ziel zu gelangen. Einige besonders sinnvolle Maßnahmen stellen wir in der Folge vor.

„[E]ine Dekarbonisierung mit der Brechstange CO₂-Preis allein, ohne weitere flankierende Maßnahmen, wird gerade im Gebäudebereich zu massiven finanziellen Zusatzbelastungen der Bevölkerung führen. Denn im Wärmemarkt existieren vielfältige nicht monetäre Hemmnisse, die den Preis massiv nach oben treiben, wenn sie nicht individuell in den Blick genommen werden.“

Agora Energiewende: Ein Gebäudekonsens für Klimaneutralität

Die Vorhaben der Bundesregierung

In ihrem Koalitionsvertrag⁵ vom Dezember 2021 hat die Bundesregierung zahlreiche begrüßenswerte Vorhaben festgeschrieben, um die Emissionen im Gebäudesektor zu senken.

Einige davon wurden bereits umgesetzt oder sollen zeitnah umgesetzt werden, z.B.:

- Der Einbau rein fossil betriebener Gebäudeheizungen soll nun ab 2024 de facto verboten werden. Ab dann müssen alle neuen Heizungen mindestens 65% erneuerbare Energien nutzen.
- Für die Aufteilung des CO₂-Preises zwischen MieterInnen und VermieterInnen hat die Bundesregierung eine gerechte und zugleich pragmatische Lösung gefunden, die beide Seiten gleichermaßen in die Pflicht nimmt.⁶ Je höher der CO₂-Ausstoß eines Gebäudes, desto höher ist der prozentuale Anteil, den die VermieterInnen zu tragen haben. Bei sehr effizienten Gebäuden mit

⁵ <https://www.bundestag.de/resource/blob/194886/696f36f795961df200fb27fb6803d83e/koalitionsvertrag-data.pdf>

⁶ <https://www.bundesregierung.de/breg-de/suche/aufteilung-co2-kosten-2043728>

geringem CO₂-Ausstoß tragen dagegen die MieterInnen den (in absoluten Zahlen deutlich geringeren) Löwenanteil.

Auch der Beschluss der Bundesregierung, die KfW-Förderung im Bereich Energieeffizientes Bauen und Sanieren künftig vor allem auf Gebäudesanierungen zu fokussieren, ist zu begrüßen. Die Förderung von Neubauten mit Standard Effizienzhaus 55 kam zuletzt praktisch einer allgemeinen Neubauförderung gleich, die kaum zusätzliche Wirkung für den Klimaschutz entfaltete, aber hohe Mitnahmeeffekte bewirkte.

Andere wichtige Festlegungen aus dem Koalitionsvertrag müssen unbedingt in den kommenden zwei Jahren angegangen werden. Dies sind:

- *„Im Gebäudeenergiegesetz werden die Neubau-Standards zum 1. Januar 2025 an den Standard KfW-Effizienzhaus 40 angeglichen.“*
- *„(...) zum 1. Januar 2024 werden für wesentliche Ausbauten, Umbauten und Erweiterungen von Bestandsgebäuden im Gebäudeenergiegesetz die Standards so angepasst, dass die auszutauschenden Teile dem Effizienzhaus 70 entsprechen (...)“*
- *Alle geeigneten Dachflächen sollen künftig für die Solarenergie genutzt werden. Bei gewerblichen Neubauten soll dies verpflichtend, bei privaten Neubauten soll es die Regel werden.“*

Alle drei Vorhaben sollten mit der nächsten Novelle des Gebäudeenergiegesetzes in geltendes Recht umgesetzt werden. Der KfW-40-Standard ist de facto jetzt schon Stand der Technik.

Die neuen Standards für wesentliche Aus- und Umbauten müssen vorab jedoch noch genauer definiert werden. Denn der Standard „Effizienzhaus 70“ stellt bisher lediglich Anforderungen an den Energiebedarf von Gebäuden als Ganzes, nicht an einzelne Bauteile. Vor allem bei Sanierungen sind ambitionierte Ziele für eine erfolgreiche CO₂-Reduktion im Gebäudesektor wesentlich.

- *„Dazu führen wir u. a. einen digitalen Gebäuderessourcenpass ein. So wollen wir auch im Gebäudebereich zu einer Kreislaufwirtschaft kommen. Außerdem werden wir eine nationale Holzbau-, Leichtbau- und Rohstoffsicherungsstrategie auflegen.“*

Auch dieses Vorhaben sollte schnellstmöglich umgesetzt werden.

Was noch getan werden sollte

1. **Berechnungspflicht für graue Emissionen ab bestimmter Gebäudegröße:** In energieeffizienten Neubauten entfällt mittlerweile der größte Teil der Emissionen während des Lebenszyklus auf „graue“ Emissionen – also jene, die bei der Herstellung der Baumaterialien und während der Bauphase anfallen. Auch diese Emissionen müssen dringend sinken, wenn wir Klimaneutralität erreichen wollen. Im ersten Schritt sollte daher für Bauvorhaben ab einer bestimmten Größe die Ermittlung der grauen Emissionen zur Pflicht werden. In einem zweiten Schritt sollten dann gezielte Grenzwerte je nach Gebäudetyp und -größe definiert werden, die einzuhalten sind.
2. **Kopplung von Förderprogrammen an Flächenmaxima:** Die Wohnfläche pro Kopf in Deutschland ist allein seit 2000 um weitere 20% gestiegen und liegt heute bei fast 50 m². Hier braucht es dringend Anreize für mehr Flächensparen. Daher sollte die Vergabe sämtlicher Förderprogramme bei Neubau und Sanierung an Flächenobergrenzen geknüpft werden. Eine geeignete Maßzahl ist hier die Wohnfläche geteilt durch die Anzahl der Zimmer je Wohneinheit.
3. **Keine Förderung für neue Einfamilienhäuser mehr:** Neue Einfamilienhausgebiete treiben die Landschaftszersiedlung voran und zementieren die Autoabhängigkeit der Menschen im Land, weil eine ÖPNV-Anbindung bei ihnen nur schwer kosteneffizient realisierbar ist. Außerdem sind solche Gebiete für

die öffentliche Hand teuer: Der Bau und Unterhalt von Straßen, Wegen und Leitungen kostet je EinwohnerIn deutlich mehr als in Gebieten mit Mehrfamilienhäusern. Außerdem ist auch der Wohnflächenverbrauch in deutschen Einfamilienhäusern am höchsten. Denn rund 60% dieser Gebäude werden nicht etwa von Familien, sondern nur von einer bis zwei Personen bewohnt. Aus diesen Gründen sollte der Staat keinerlei Fördergelder mehr für den Neubau dieser Gebäude aufwenden. Ausgenommen sind Fördergelder für die energetische Sanierung bestehender Einfamilienhäuser. Dies bedeutet nicht, dass es keine neuen Einfamilienhäuser mehr geben soll; es ist nur nicht sinnvoll, dies aus Steuergeldern zu subventionieren.

4. **Förderung der Nachverdichtung bestehender Bebauungen:** Ergänzend zur Förderung von Bestandssanierungen würde die Nachverdichtung bestehender Siedlungsstrukturen (etwa durch Dachaufstockungen, Baulückenschließungen etc.) eine effizientere Nutzung bereits erschlossenen Flächen bedeuten. Damit lässt sich die Erschließung und Versiegelung neuer Bauflächen reduzieren. Für derartige Maßnahmen sollte ein Sonderförderprogramm geschaffen werden, das entsprechende Aktivitäten auf kommunaler Ebene anregt.
5. **Verpflichtender planerischer Nachweis der Aufteilung von Wohneinheiten:** Durch den demografischen Wandel in der Gesellschaft ändert sich die Nachfrage nach unterschiedlichen Wohnungsgrößen. In den letzten Jahren wurden zum Beispiel in den Städten immer mehr Singlewohnungen nachgefragt. Auch durch Änderungen in der Familienstruktur (Kinder ziehen aus etc.) kann die benötigte Wohnungsgröße im Laufe der Zeit schwanken. In der Folge leben in großen Wohnungen oft nur 1-2 Personen, während gleichzeitig die Wohnungsnot steigt. Im geförderten Wohnungs(neu)bau sollte daher der Nachweis zur Pflicht werden, dass sich große Wohnungen mit vertretbarem baulichen Aufwand in mehrere kleinere Wohneinheiten aufteilen lassen.
6. **Priorisierung der Förderung nach dem Prinzip „Worst First“:** Bei der Verteilung der vorhandenen Fördergelder sollten die Maßnahmen nach ihrem zu erwartenden Einspareffekt bei den CO₂-Emissionen priorisiert werden.
7. **Fokussierung von Förderungen auf Bedürftige:** Es ist problematisch, wenn der Staat den Eindruck erweckt, er könne allen Bürgern die Dekarbonisierungslasten abnehmen (Münchhausen-Syndrom). Vor diesem Hintergrund ist auch die geplante neue Förderkulisse für den Heizungstausch kritisch zu sehen. Es sollen alle Eigenheimbesitzer (ohne Bedürftigkeitsprüfung) einen Zuschuss von 30% erhalten. Dabei gibt es in Deutschland zum Glück auch viele gut situierte Bürger, die bei einem sowieso anstehenden Heizungstausch die Dekarbonisierung auch ohne eine durch die Allgemeinheit finanzierten Zuschuss selbst stemmen können. Auf der anderen Seite werden Geringverdiener mit einem großen Teil der Sanierungskosten und explodierenden Preisen für Wärmepumpen u.U. allein gelassen, die sich nicht stemmen können.
8. **Sanierung der ineffizientesten öffentlichen Gebäude terminieren:** Öffentliche Gebäude sollten in einem Sofortprogramm auf höchstmöglichem Niveau saniert werden. Damit würden öffentliche Auftraggeber zum einen mit gutem Beispiel vorangehen. Zum anderen könnten dabei innovative Sanierungsmaßnahmen erprobt und Erfahrungen damit gesammelt werden.
9. **Verpflichtung von Eigentümergemeinschaften zur Erstellung eines Sanierungskonzepts:** Anders als bei Einfamilienhäusern muss bei Mehrfamilienhäusern meistens eine Eigentümergemeinschaft kollektiv Entscheidungen treffen. Koordiniert wird die Sanierung in der Regel von einer Hausverwaltung, die nicht selten ohne genuines Interesse und/oder Kompetenz handelt. Gemischte Eigentumsstrukturen (vermietet/selbstgenutzt) führen überdies zu widerstreitenden Interessen und erschweren die Entscheidungsfindung. Bei Bestandsbauten mit hohem Energieverbrauch (z.B. ab Energieklasse C) sollten Eigentümergemeinschaften daher verpflichtet werden, ein professionelles Sanierungskonzept („Sanierungsfahrplan“) ausarbeiten zu lassen. Die Erstellung solcher Konzepte wird vom Staat bereits heute finanziell gefördert.

10. **Zeitnahe Deadline für das Abschaffen von Öl- und Gasheizkesseln festlegen:** Das Vorhaben der Bundesregierung, dass ab 2024 nur noch Heizungen mit mindestens 65% erneuerbaren Energien eingebaut werden dürfen, sollte ohne Abstriche umgesetzt werden. Die nun vorgesehene Deadline 2045 für den Betrieb von Gas- und Ölheizkesseln ist nur folgerichtig. Auch die bestehende Austauschpflicht von 30 Jahre alten Gas- und Ölheizungen nach einem Eigentümerwechsel sollte beibehalten werden.

Fazit: Keine Zeit mehr verlieren!

Angesichts der langen Lebensdauer von Bauelementen, der langen Austauschzyklen von Heizkesseln und der sehr geringen Sanierungsquote in Deutschland wird die Dringlichkeit dieser Maßnahmen deutlich. Die Aufgabe hat eine ungeheure Dimension, birgt aber eine ebenso enorme Chance, Fehler der Vergangenheit rückgängig zu machen und neue energetische, wirtschaftliche, planerische und vor allem soziale Perspektiven zu einer besseren und nachhaltigeren Gesellschaft zu gestalten.