

Maßnahmen auf Basis des § 8 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) für den Sektor Gebäude

1. Anlass

Mit dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) hat sich die Bundesregierung einen verbindlichen Rechtsrahmen zur Einhaltung der nationalen Klimaschutzziele mit jährlich sinkenden Jahresemissionsmengen für die Sektoren Gebäude, Energie, Industrie, Verkehr, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft gesetzt. Das KSG enthält einen Nachsteuerungsmechanismus, welcher bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen korrigierend greift. Gemäß § 5 KSG wurden am 15. März 2021 vom Umweltbundesamt (UBA) die Emissionsdaten für das Jahr 2020 veröffentlicht. Demnach weist der Gebäudesektor eine Überschreitung von 2 Mio. t CO₂-Äq gegenüber dem zulässigen Wert von 118 Mio. t CO₂-Äq für 2020 auf. Der Expertenrat für Klimafragen hat in seiner Bewertung vom 15. April 2021 dieses Ergebnis bestätigt.

Gemäß § 8 Abs. 1 KSG haben die für den Gebäudesektor verantwortlichen Ressorts BMI und BMWi fristgemäß am 14. Juli 2021 ein Sofortprogramm vorgelegt, zu dem der Expertenrat für Klimafragen am 25. August 2021 seinen Bericht veröffentlicht hat. Die Bundesregierung legt nun nach § 8 Abs. 2 KSG -anknüpfend an das Sofortprogramm – eine zusätzliche Maßnahme für den Gebäudesektor vor, welche dazu beitragen wird, die 2020 entstandene Ziellücke zu schließen. Dies wird zeitnah ergänzt um weitergehende Maßnahmen, die die Einhaltung der Jahresemissionsmengen für die folgenden Jahre sicherstellen.

2. Inhalt

2.1. Zusätzliche Verpflichtungsermächtigung für BEG-Förderung

Die zusätzliche Maßnahme für den Sektor Gebäude sieht die Sicherstellung eines zusätzlichen Neuzusagevolumens für Förderanträge im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) in Höhe von insgesamt 11,5 Mrd. Euro vor. Davon wurden 5,8 Mrd. Euro vom Haushaltsausschuss bereits am 24.06.2021 als überplanmäßige Verpflichtungsermächtigung bereitgestellt, um einen kontinuierlichen Programmverlauf sicherzustellen. Weitere 5,7 Mrd. Euro sollen noch im Jahr 2021 im Rahmen dieser Maßnahme verfügbar gemacht werden. Aufgrund des drohenden Programmstopps im Bereich der KfW-Programme muss die

Bereitstellung der Mittel zeitnah erfolgen. Die entsprechende Mittelausstattung der BEG ist zeitnah umsetzbar und ein wichtiges Signal im Hinblick auf die stark gestiegenen Förderabrufe und deren Beitrag für die Transformation hin zu einem klimaneutralen Gebäudebestand.

2.2 Weitere notwendige Maßnahmen

Um das mit der KSG-Novelle erhöhte Ambitionsniveau im Gebäudesektor zu erreichen, hat die Bundesregierung im Rahmen des Klimaschutz-Sofortprogramms 2022 (Beschluss der Bundesregierung vom 23. Juni 2021) bereits weitere Maßnahmen beschlossen, die in der kommenden Legislaturperiode konkretisiert, umgesetzt und bei Bedarf ergänzt werden. Unter anderem wurde mit dem Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 das Vorziehen der Überprüfung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) auf 2022 sowie eine Anhebung der Neubaustandards im GEG beschlossen.

Zudem sind für das Jahr 2022 insgesamt zusätzlich 1 Mrd. Euro als Programmmittel für den klimagerechten sozialen Wohnungsbau vorgesehen. Die zusätzlichen Mittel werden im sozialen Wohnungsbau für einen energetisch hochwertigen Neubau oder für die energetische Modernisierung von Sozialwohnungen eingesetzt. Dies trägt zur Vereinbarkeit von Klimaschutz und der Bezahlbarkeit des Wohnens – einer Grundvoraussetzung für den Erhalt des sozialen Zusammenhalts – bei.

Weitere längerfristig wirksame Maßnahmen im Gebäudebereich werden mit Blick auf die Sicherstellung der Einhaltung der zulässigen Jahresemissionsmengen in den Folgejahren derzeit analysiert und vorbereitet, so dass sie in der nächsten Legislaturperiode zeitnah beschlossen und umgesetzt werden können. Dazu zählen u. a. eine Aufstockung der Förderung klimaneutraler Wärmenetze, Reformoptionen für bessere Rahmenbedingungen des Wärmenetzausbaus sowie eine Stärkung der kommunalen/regionalen Wärmeplanung. Die Bundesregierung wird dann auch die bereits im Klimaschutzprogramm 2030 beschlossene Prüfung einer begrenzten Umlagefähigkeit der CO₂-Bepreisung fortsetzen, die zu einer doppelten Anreizwirkung führt: Für Mieter zu energieeffizientem Verhalten und für Vermieter zu Investitionen in klimaschonende Heizungssysteme bzw. energetische Sanierungen.

3. Regulatorischer Rahmen für Jahresemissionsmengen

Klimaschutzgesetz

Mit dem KSG wurden auf nationaler Ebene verbindliche Jahresemissionsmengen festgelegt. Gleichzeitig legt das KSG fest, dass im Falle einer Überschreitung innerhalb von drei Monaten von den zuständigen Bundesressorts ein Sofortprogramm vorgelegt werden muss, das die

Einhaltung der Jahresemissionsmengen des Sektors für die folgenden Jahre sicherstellt. Die dafür in Bezug genommenen Emissionsdaten veröffentlicht das Umweltbundesamt (UBA) gemäß § 5 Abs. 1 KSG bis zum 15. März eines jeden Jahres für das Vorjahr. Ab dem Jahr 2021 kommen diese Regelungen erstmals zur Anwendung.

Nach Veröffentlichung der Emissionsdaten durch das UBA legt der unabhängige Expertenrat für Klimafragen innerhalb eines Monats seinen Bericht zur Bewertung der Emissionsdaten vor. Die zuständigen Bundesministerien, das BMI und das BMWi, legen innerhalb von drei weiteren Monaten der Bundesregierung ein Sofortprogramm vor. Der Expertenrat hat am 15. April 2021 seinen Bericht, BMWi und BMI haben den Klimakabinettsressorts am 14. Juli 2021 ein Sofortprogramm vorgelegt.

Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG berät die BReg im Anschluss über die zu ergreifenden Maßnahmen und beschließt diese schnellstmöglich.

Dem Expertenrat werden die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Treibhausgasreduktion vor Erstellung der Beschlussvorlage zur Prüfung übermittelt. Das Prüfergebnis wird der Beschlussvorlage für das Kabinett beigelegt.

Bewertung des Expertenrats für Klimafragen

Der Expertenrat kommt in seiner Bewertung der Emissionsdaten für den Gebäudesektor vom 15.04.2021 zu dem Schluss, dass es unwahrscheinlich sei, dass die Jahresemissionsmenge eingehalten wurde, und dass daher gemäß KSG ein Sofortprogramm vorzulegen sei.

In seinem „Bericht zum Sofortprogramm 2020 für den Gebäudesektor - Prüfung der Annahmen des Sofortprogramms gemäß § 12 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz“ vom 25.08. sieht der Expertenrat Nachbesserungsbedarf (s. im Einzelnen dazu den Bericht des Expertenrats als Anlage zu dem vorliegenden Beschluss). Diese Einschätzung wird die Bundesregierung mit den zusätzlich bereit zu stellenden Mitteln in Höhe von 5,7 Mrd. Euro (siehe 2.1) sowie dem angekündigten Beschluss zu 2.2 aufgreifen.

Einordnung des Handlungsbedarfes im Gebäudesektor

Mit dem Beschluss des Klimaschutzprogramms 2030 wurden im Herbst 2019 wichtige Weichenstellungen zum Klimaschutz auch im Gebäudebereich vorgenommen, die ab Anfang 2020 schrittweise umgesetzt wurden und deren THG-Minderungswirkungen mit Verzögerung greifen (Einführung CO₂-Bepreisung, Einführung GEG, Aufstockung Gebäudförderung und BEG-Reform).

Mit dem bestehenden Instrumentenmix der BReg ist das im Klimaschutzprogramm 2030 im Gebäudesektor vereinbarte Maßnahmenbündel konsequent umgesetzt worden.

Der Zielpfad für den Gebäudesektor nach KSG mit einer jährlichen Senkung um ca. 5 Mio. t CO₂-Äq bis 2030 stellt eine große Herausforderung dar, die durch die KSG-Novelle für die Jahre ab 2023 noch einmal vergrößert wurde.

Die weiteren, zusätzlichen Anstrengungen, die erforderlich sind, um die verschärften KSG-Ziele im Gebäudesektor zu erreichen, werden u. a. über das Klimaschutz-Sofortprogramm 2022 adressiert. Darin sind bereits weitergehende Maßnahmen auch im Gebäudesektor wie oben beschrieben beschlossen worden. Vor dem Hintergrund der aktuellen Datenlage ist auch hinsichtlich einer Verbesserung der Fördereffizienz eine Überprüfung und Anpassung der Fördersystematik innerhalb der BEG zeitnah erforderlich. Es wird dann vor allem auch darauf ankommen, die Fördermittel gezielt in den Bereichen einzusetzen, wo THG-Minderungen zur Erreichung der Sektorziele am notwendigsten sind und einen größtmöglichen, sichtbaren Beitrag zur Emissionsminderung leisten.

Zudem gilt es, die Fördersätze kontinuierlich den mit der CO₂-Bepreisung und der EEG-Ab-senkung abnehmenden Wirtschaftlichkeitslücken von Sanierungen und Heizungen auf Basis erneuerbarer Energien anzupassen.

Allerdings ist die Umsetzung weiterer flankierender, Maßnahmen notwendig, die eine wirk-same Treibhausgas-minderung im Gebäudesektor erzielen. Hiermit wird sichergestellt werden, dass der Gebäudesektor die ambitionierten Zielvorgaben des Klimaschutzgesetzes in den fol-genden Jahren auch tatsächlich erreicht.

4. Entwicklung der Förderzahlen in 2020

Bereits zu Beginn des Jahres 2020 wurden die Beschlüsse des KSP 2030 dahingehend umge-setzt, dass die Fördersätze für die von der KfW durchgeführten Programme im Bereich „Ener-gieeffizient Bauen und Sanieren“ (insbesondere für Wohngebäude) um 10 Prozentpunkte er-höht und auch die Förderung von energieeffizienten Heizungen auf Basis erneuerbarer Ener-gien beim BAFA erweitert wurden. Gleichzeitig wurde die Ölaustauschprämie im Rahmen des Marktanzreizprogramms integriert. Diese Änderungen haben in 2020 zu einer Investitions-welle im Gebäudesektor geführt und die Inanspruchnahme der Gebäudförderung stark er-höht.

- Die Summe der Anträge hat sich 2020 gegenüber dem Vorjahr fast verdoppelt – von 326.000 in 2019 auf 600.000, getrieben sowohl durch die Entwicklung im Bereich der Wärmeerzeugung auf Basis erneuerbarer Energien als auch bei energieeffizienten Neubauten und energetischen Einzelmaßnahmen und Komplettanierungen.
- Die im Jahr 2020 zugesagten Fördermittel haben sich gegenüber 2019 nahezu verfünffacht (von 1,82 auf 8,56 Mrd. Euro).
- Die Summe der Anträge auf Förderung von Heizsystemen auf Basis erneuerbarer Energien, die durch die Ölheizungs austauschprämie besonders angereizt wurde, wie Wärmepumpen, Biomasse- und Solarthermieanlagen, stieg von 76.000 im Jahr 2019 auf 280.000 im Jahr 2020. Dieser Trend hat sich in 2021 fortgesetzt. Hier wurden bis Mitte September in allen Gebäudeförderprogrammen des BMWi bereits Anträge mit einem Fördervolumen von 10,6 Mrd. Euro bewilligt.

Die Förderprogramme haben darüber hinaus einen wichtigen Konjunkturimpuls in Zeiten der Corona-Pandemie geleistet: Allein durch die Förderung für energieeffizientes Bauen und Sanieren wurden 2020 laut KfW-Reporting rund 83 Mrd. Euro Investitionen ausgelöst und damit 900.000 Arbeitsplätze für ein Jahr gesichert.