

Sofortprogramm auf Basis des § 8 Abs. 1 KSG für den Sektor Gebäude

Präambel: Notwendigkeit und Vorschlag für ein Sofortprogramm im Gebäudesektor

Mit dem Inkrafttreten des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) hat sich die Bundesregierung einen verbindlichen Rechtsrahmen zur Einhaltung der nationalen Emissionsziele mit jährlich sinkenden Jahresemissionsmengen für die Sektoren Gebäude, Energie, Industrie, Verkehr, Landwirtschaft sowie Abfallwirtschaft gesetzt. Das KSG enthält ein Monitoringsystem zur Erreichung dieser Sektorziele. Auf dieser Grundlage wurde am 15. März 2021 vom Umweltbundesamt (UBA) die Schätzung der Vorjahres-Emissionen veröffentlicht. Demnach weist der Gebäudesektor eine geringfügige 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 KSG müssen die für den Gebäudesektor verantwortlichen Ressorts BMI und BMWi ein Sofortprogramm vorlegen.

Als Sofortprogramm für den Sektor Gebäude ist vorgesehen, für die sehr erfolgreich angelaufene Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) noch in 2021 ein zusätzliches Neuzusagevolumen für Förderanträge in Höhe von rd. 5,8 Mrd. Euro sicherzustellen.

1. Regulatorischer Rahmen für Sektorziele

Klimaschutzgesetz

Mit dem KSG wurden auf nationaler Ebene verbindliche jährliche Sektorziele festgelegt. Gleichzeitig legt das KSG fest, dass im Falle einer Überschreitung innerhalb von drei Monaten ein Sofortprogramm vorgelegt werden muss, das mit Maßnahmen unterlegt, wie diese Ziellücke geschlossen werden kann. Die dafür in Bezug genommenen Emissionsmengen veröffentlicht das UBA gemäß § 5 Abs. 1 KSG bis zum 15. März eines jeden Jahres für das Vorjahr. Ab diesem Jahr ist das KSG für die 2020 Daten erstmals für alle Sektoren außer dem Energiesektor „scharf gestellt“.

Nach Veröffentlichung des UBA legt der unabhängige Klima-Expertenrat innerhalb von einem Monat eine Bewertung der Daten vor. Die zuständigen Bundesministerien, hier das BMI sowie das BMWi, legen innerhalb von drei weiteren Monaten der Bundesregierung ein Sofortprogramm vor. Angesichts des Berichtes des Expertenrates vom 15. April 2021, muss dies bis zum 15. Juli 2021 erfolgen.

Nach § 8 Abs. 2 Satz 1 KSG berät die BReg im Anschluss über zu ergreifende 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 beigefügt.

Sektorziel 2020 und UBA-Daten

Gemäß des KSG dürfen im Gebäudesektor die THG-Emissionen im Berichtsjahr 2020 noch 118 Mio. t CO₂-Äq betragen. Nach den vom UBA am 15.03.2021 veröffentlichten Emissionsdaten weist der Gebäudesektor 120 Mio. t CO₂-Äq und damit eine Überschreitung von 2 Mio. t CO₂-Äq für 2020 auf.

Bewertung des Expertenrats für Klimafragen

Der Expertenrat kommt in seiner Bewertung der Emissionsschätzungen für den Gebäudesektor zu dem Schluss, dass es unwahrscheinlich sei, dass das Sektorziel erreicht wurde und gemäß KSG ein Sofortprogramm vorzulegen sei.

2. Einordnung des Handlungsbedarfes im Gebäudesektor

Gemäß dem Expertenrat sollte bei den Maßnahmen im Gebäudesektor berücksichtigt werden, dass Sondereffekte in 2020 vorlagen und bereits beschlossene Maßnahmen bestanden, die in 2020 überwiegend noch nicht wirksam waren. Zu den Sondereffekten zählen der Bestandsaufbau an leichtem Heizöl – bedingt durch den niedrigen Rohölpreis und den ab 2021 wirkenden CO₂-Preis – sowie Auswirkungen der Corona Pandemie. Letztere lassen sich aufgrund gegenläufiger Einflüsse schwer quantifizieren, wobei es „durch die Zunahme an Homeoffice und Kurzarbeit [...] mit großer Wahrscheinlichkeit zu einem Mehrverbrauch an Heizenergie in Haushalten“ kam.

Mit den Beschlüssen des Klimakabinetts im Herbst 2019 wurden wichtige Entscheidungen zu Instrumenten getroffen, die ab Anfang 2020 schrittweise umgesetzt wurden und deren THG - Minderungswirkungen mit Verzögerung greifen (Einführung CO₂-Bepreisung, Einführung GEG, Aufstockung Gebäudeförderung und BEG-Reform).

Mit dem bestehenden Instrumentenmix der BReg im Gebäudesektor ist das zur Erreichung des Sektorziels im Klimaschutzprogramm 2030 vereinbarte Maßnahmenbündel konsequent umgesetzt worden. In den nachfolgenden Kapiteln werden die wichtigen Vorhaben aus dem Maßnahmenbündel, die im Gebäudesektor erst im vergangenen Jahr auf den Weg gebracht wurden und teilweise erst seit diesem Jahr greifen, im Detail dargelegt.

Mit dem Sofortprogramm können gemäß gutachterlicher Bewertung die zusätzlichen Einsparungen in Höhe von 2 Mio. t CO₂-Äq stetig erfüllt und bis zum Jahr 2025 in geforderter Höhe erreicht werden. Dafür ist ein zusätzliches Neuzusagevolumen für 2021 in Höhe von rd. 5,8 Mrd. Euro erforderlich. Damit wird nachweislich die Ziellücke, die im Jahr 2020 entstand, sukzessive und schnellstmöglich ausgeglichen.

Die weiteren, zusätzlichen Anstrengungen, die erforderlich sind, um das verschärfte Klimaschutzziel 2030 im Gebäudesektor zu erreichen, werden über das Sofortprogramm 2022 adressiert. Darin sind weitergehende Maßnahmen auch im Gebäudesektor festgelegt. Somit wird eine unsachgerechte Vermischung zwischen den Sofortprogrammen 2020 (Schließen einer zurückliegenden Ziellücke gemäß KSG Verfahren) und 2022 (neue Klimaschutzziele im novellierten KSG) vermieden.

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.

Angesichts der aktuellen Verschärfung des Klimaziels der EU und der Novelle des Klimaschutzgesetzes, gewinnt die mit der Aufstockung verbundene Kontinuität in der Förderung noch höhere Bedeutung.

3. Klimaschutzprogramm 2030: Verbesserung der Förderkonditionen

Im Zuge der Beschlüsse des Klimaschutzprogramms 2030 im Herbst 2019 wurden im Gebäudesektor die Einführung der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung ab dem Steuerjahr 2020 und die Einführung der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) inklusive einer Ölaustauschprämie beschlossen. Die BEG soll die bis dato geltenden investiven Förderprogramme des Bundes im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien im Gebäudebereich bündeln und adressatengerecht weiterentwickeln. Es wurde beschlossen, die Fördersätze um 10 Prozentpunkte anzuheben und durch eine Ölaustauschprämie den Umstieg vom fossilen Brennstoff Öl auf alternative Wärmeerzeuger auf Basis erneuerbarer Energien verstärkt anzureizen (Solarthermie, Biomasse, Wärmepumpen).

Neben der Weiterentwicklung und Aufstockung der Gebädeförderprogramme wurden mit dem Klimaschutzprogramm 2030 weitere zentrale Maßnahmen beschlossen und mittlerweile umgesetzt. So wurde mit der CO₂-Bepreisung für Wärme und Verkehr Anfang 2021 ein marktbasierendes Instrument zur Zielerreichung im Gebäudesektor eingeführt. Auch die Zusammenführung und gleichzeitige Weiterentwicklung des bestehenden regulatorischen Rahmens im Rahmen des Gebäudeenergiegesetzes wurde im Klimaschutzprogramm 2030 festgelegt und mit Inkrafttreten des Gesetzes im November 2020 geltend gemacht. Hierin wurde u. a. eine Regelung zur Einschränkung des Neueinbaus von reinen Ölheizungen ab 2026 eingeführt und damit der entsprechende Beschluss aus den Eckpunkten zum Klimaschutzprogramm 2030 umgesetzt. Diese Maßnahmen leisten einen wichtigen Beitrag zur Senkung der Emissionen und damit zur Zielerreichung im Gebäudesektor. Mit Verweis auf die zuvor erfolgte Eignungsprüfung dieser Maßnahmen für das Sofortprogramm, wird auf diese im Folgenden jedoch nicht weiter eingegangen.

4. Entwicklung der Förderzahlen in 2020

Bereits zu Beginn des Jahres 2020 wurden die Beschlüsse des KSP 2030 dahingehend umgesetzt, dass die Fördersätze für die von der KfW durchgeführten Programme im Bereich „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ (insbesondere für Wohngebäude) um 10 Prozentpunkte erhöht und auch die Förderung von energieeffizienten Heizungen auf Basis erneuerbarer Energien beim BAFA erweitert wurden. Gleichzeitig wurde die Ölaustauschprämie im Rahmen des Marktanreizprogramms integriert. Diese Änderungen haben in 2020 zu einer Investitionswelle im Gebäudesektor geführt und die Inanspruchnahme der Gebäudeförderung stark erhöht.

- Die Summe der Anträge hat sich 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 Komplettsanierungen.
- Die zugesagten Fördermittel haben sich nahezu verfünffacht (von 1,82 auf 8,56 Mrd. €).
- Erfreulich ist insbesondere die hohe Nachfrage nach Heizsystemen auf Basis erneuerbarer Energien, die durch die Ölheizungs-austauschprämie besonders angereizt wurde, wie Wärmepumpen, Biomasse- und Solarthermieanlagen (mit einer Erhöhung der Antragszahlen von 76.000 im Jahr 2019 auf 280.000 im Jahr 2020).

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 rund 83 Mrd. Euro Investitionen ausgelöst und damit 900.000 Arbeitsplätze für ein Jahr gesichert.

5. Künftige Bedeutung der Gebäudeförderung für die Sektorzielerreichung

Die BEG bündelt die investiven Gebäudeförderprogramme des Bundes im Bereich Energieeffizienz und erneuerbare Energien und entwickelt diese kontinuierlich adressatengerecht weiter. Dabei werden die Aspekte Digitalisierung und Nachhaltigkeit konsequent mitgedacht. Fördernehmende sollen für alle

Fördertatbestände die Wahl zwischen einer Zuschussförderung und einer zinsgünstigen Kreditförderung in Verbindung mit einem Tilgungszuschuss in gleicher Höhe haben. In Absprache mit der Europäischen Kommission ist die BEG in ihrer Gesamtheit komplett beihilfefrei gestellt.

Die Förderung im Rahmen der BEG erfolgt im Rahmen dreier Teilprogramme: für energetischer Einzelmaßnahmen (BEG EM) sowie für energieeffiziente Neubauten und energetische Komplettsanierungen von Wohngebäuden (BEG WG) und Nichtwohngebäuden (BEG NWG). Gefördert werden nur solche Maßnahmen, welche die ordnungsrechtlich geforderten Mindestanforderungen übertreffen. Neubauten und Komplettsanierungen, die Energieeffizienz und erneuerbaren Energien konsequent und systematisch zusammen umsetzen, erhalten im Rahmen einer „Effizienzhaus EE“-Klasse einen zusätzlichen Förderanreiz. Ebenfalls gesondert honoriert wird besonders nachhaltiges Bauen und Sanieren im Rahmen neuer „Effizienzhaus NH“-Klassen. Die Förderung von digitalen Einzelmaßnahmen zur Verbrauchssteuerung und -optimierung wird im Rahmen der BEG erstmals als alleinstehender Fördertatbestand aufgenommen.

Die Qualitätssicherung spielt im Rahmen der BEG eine wichtige Rolle: Die Umsetzung der Maßnahmen und die Einhaltung der erforderlichen technischen Mindestanforderungen überwachen Energieeffizienzexpertinnen und -experten, welche den Fördernehmende vor, während und nach dem Bauvorhaben zur Seite stehen. Auch nach Umsetzung der geförderten Maßnahmen wird die Einhaltung der Effizienzkriterien durch Vor-Ort-Kontrollen überwacht und die Wirkung des Förderprogramms insgesamt im Rahmen jährlicher Evaluationen kontinuierlich überprüft.

Zum 1. Januar 2021 ist die BEG im Bereich der Einzelmaßnahmenförderung in der Zuschussvariante beim BAFA gestartet. Somit können erstmals alle Antragstellenden im Wohn- und Nichtwohngebäudebereich energetische Maßnahmen an Ihren Immobilien – vom Einbau energieeffizienter Fenster bis zur Installation einer neuen Heizungsanlage auf Basis erneuerbarer Energien nebst einer parallelen Fachplanung & Baubegleitung – in einem Programm aus einer Hand fördern lassen. Die Ölaustauschprämie wurde vollumfänglich in das neue Programm integriert. Bis Mitte April wurden bereits knapp 80.000 Anträge für Sanierungsvorhaben mit einem

Volumen von rd. 1 Mrd. Euro gestellt – ein Drittel davon entfällt auf Maßnahmen, die den Austausch einer Ölheizung enthalten.

Zum 1. Juli 2021 wird die im Bereich der systemischen Förderungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden (Neubau oder Komplettsanierung auf Effizienzhaus- bzw. -gebäudeniveau) mit teilweise deutlich verbesserten Förderkonditionen bei der KfW starten. Gleichzeitig wird die BEG-Einzelmaßnahmenförderung in der Kreditvariante eingeführt. Die BEG ersetzt somit die bestehenden Programme im Bereich „Energieeffizient Bauen und Sanieren“ auf Basis des CO₂-Gebäudesanierungsprogramms. In diesen aktuell noch laufenden Programmen wurden mit Stand 16.4.2021 bereits 1,9 Mrd. Euro für Neuzusagen gebunden.

6. Verstetigung des Erfolgs der BEG als Sofortprogramm nach KSG

Durch die geplante zweite Stufe mit vollständiger Einführung der BEG zu Beginn des dritten Quartals (u.a. Einführung zusätzlicher Förderelemente im Bereich erneuerbare Energien, Nachhaltigkeit & Digitalisierung) ist mit einem weiteren Anstieg der Antrageingänge und einem entsprechenden Aufwuchs des Mittelbedarfs zu rechnen. Aufgrund erhöhter Fördersätze im Nichtwohngebäudebereich (Angleich auf Wohngebäude-Förderquoten) und der Beihilfefreiheit der BEG ist zudem davon auszugehen, dass insbesondere große Wohnungsbaugesellschaften und Unternehmen die neuen Förderprogramme verstärkt nachfragen werden. Ein potenzielles Neuzusagevolumen von rd. 12 Mrd. Euro in 2021 wird vor diesem Hintergrund auch seitens der Programmdurchführer KfW/BAFA als realistisch angesehen.

Die bereits erfolgreich angelaufene BEG hat somit das Potenzial, bei entsprechender Mittelausstattung wie im KSP 2030 vorgesehen einen signifikanten Beitrag zur Emissionsreduzierung im Gebäudesektor zu leisten. Eine weitere Erhöhung der Mittelausstattung der Förderprogramme in diesem und den Folgejahren kann im Sinne eines „Sofortprogramms“ darüber hinaus den entscheidenden Beitrag dazu leisten, die Klimaziele im Gebäudesektor nach KSG zu erreichen. Ein Teil der für die Finanzierung des Förderprogramms benötigten Mittel kann hierbei über den Deutschen Aufbau- und Resilienzplan (DARP), der sich derzeit in Abstimmung befindet, bei der EU refinanziert werden. Die BEG stellt dort mit 2,5 Mrd. € (verteilt über 5 Jahre) die größte von der Bundesregierung eingereichte Maßnahme dar.