



Stiftung
Klimaneutralität

Agenda für eine sozial gerechte Wärmewende

Ein Regelungsvorschlag

Berlin, 10. Juni 2021





Agenda für eine sozial gerechte Wärmewende

Auf dem Weg zur Klimaneutralität kommt dem Gebäudesektor eine zentrale Rolle zu. Bis 2030 müssen die jährlichen Emissionen von heute rund 120 Millionen Tonnen CO₂-Äq. auf 65 Millionen Tonnen CO₂-Äq. sinken.¹ Das bedeutet nahezu eine Halbierung innerhalb eines Jahrzehntes. 2030 müssen wir mit etwa der Hälfte des heutigen Einsatzes der fossilen Energieträger Heizöl und Erdgas auskommen. Dies ist möglich, wenn wir einerseits die energetische Sanierungsrate steigern und andererseits Heizungen schrittweise auf Strom und erneuerbare Energien umstellen.

Gerade im Gebäudesektor ist wirksamer Klimaschutz aufgrund langer Investitionszyklen, geringer Preiselastizitäten und den Anreizstrukturen von Vermietenden und Mietenden nur mit einem breiten Instrumentenmix realisierbar. Ein deutlich höherer CO₂-Preis ist ein zentrales Instrument dieses Mixes. In der richtigen Ausgestaltung² setzt er Anreize für die Gebäudeeigentümer und Gebäudeeigentümerinnen durch energetische Sanierungsmaßnahmen an der Gebäudehülle oder den Umstieg auf CO₂-freie oder -ärmere Heizanlagen die CO₂-Kosten zu senken. Zudem kann das Aufkommen zur Abschaffung der EEG-Umlage und damit zur Senkung der Strompreise genutzt werden, wodurch eine schnelle Elektrifizierung der Wärmeversorgung über Wärmepumpen wirtschaftlich attraktiv wird. Damit allerdings der zur Zielerreichung notwendige CO₂-Preis auf ein sozialverträgliches Niveau begrenzt werden kann, muss er durch ordnungsrechtliche Regelungen, Förderprogramme und weitere Maßnahmen strategisch flankiert werden.

Ein konsequent am Zielbild eines klimaneutralen Gebäudebestandes bis 2045 orientiertes Ordnungsrecht vermeidet darüber hinaus Fehlinvestitionen und damit letztlich unnötig hohe Kosten für die Eigentümer und Eigentümerinnen. Letztere werden bei der Umsetzung zielkonformer Maßnahmen durch staatliche Förderung stärker als bisher unterstützt, wobei Förderung künftig auch für ordnungsrechtlich vorgeschriebene Maßnahmen möglich sein wird. So gelingt insgesamt eine sozialverträgliche Wärmewende - weder Mietende noch Vermietende werden auf diese Weise überfordert.

Die Wärmewende erfordert darüber hinaus eine koordinierte strategische Planung, deren Schwerpunkt in den Kommunen liegen muss. Die netzgestützte Wärmeversorgung muss deutlich ausgebaut und auf klimaneutrale Wärmequellen umgestellt werden. Nur so kann der Ausbau der Infrastruktur für die Elektrifizierung der Wärmeversorgung strategisch gesteuert und auch der unvermeidliche Ausstieg aus der Gasnetzinfrastruktur so geplant werden, dass Fehlinvestitionen vermieden werden.

Eine Studie des Öko-Instituts im Auftrag von Stiftung Klimaneutralität und Agora Energiewende³ hat die für eine wirksame und sozialverträgliche Wärmewende notwendigen Bausteine und ihr

¹ Prognos et al. 2021, Klimaneutrales Deutschland 2045,

² Matthes, Schumacher et al. 2021, CO₂-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Untersuchung des Öko-Instituts im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität, siehe <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/reform-co2-preise/>

³ Bürger, Maaß et al. 2021, Agenda Wärmewende 2021, Untersuchung des Öko-Instituts im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität und Agora Energiewende, siehe <https://www.stiftung-klima.de/de/themen/gebaude/waermewende/>



Zusammenspiel detailliert untersucht. Stiftung Klimaneutralität schlägt auf dieser Grundlage das folgende Handlungskonzept für die kommende Legislaturperiode vor.

Eckpunkte des Vorschlags der Stiftung Klimaneutralität für eine sozial gerechte Wärmewende:

1. Die Förderprogramme des Bundes und das Gebäudeenergierecht werden konsequent auf das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 ausgerichtet.
2. Im Gebäudeenergiegesetz (GEG) wird festgelegt, dass Neubauten ab 2024 mindestens das Niveau „Effizienzhaus 40“ erreichen müssen. Ab diesem Jahr ist auch der Einbau von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen im Neubau nicht mehr zulässig.
3. Für bestehende Gebäude gilt künftig das Zielniveau „Effizienzhauses 70“ bei wesentlichen Änderungen am Gebäude. Zahlreiche Ausnahmetatbestände werden aufgehoben. Bei Ein- und Zweifamilienhäusern ist der Einbau von mit fossilen Brennstoffen betriebenen Heizungen ab 2024 auch im Bestand nicht mehr zulässig. Ausnahmen gelten nur für wenige Sonderfälle, etwa im Denkmalschutz.
4. Für die Förderung energetischer Modernisierungen werden insgesamt Fördermittel in der Höhe von ca. 12 Mrd. Euro pro Jahr zur Verfügung gestellt. Die Förderung konzentriert sich auf solche Modernisierungsmaßnahmen, die mit dem Ziel der Klimaneutralität bis 2045 konform sind. Um Akzeptanz für schärfere Regeln zur Energieeffizienz von Gebäuden zu schaffen, dürfen zukünftig auch ordnungsrechtlich gebotene Maßnahmen gefördert werden.
5. Der gebäudeindividuelle Sanierungsfahrplan wird als Beratungsinstrument weiter gestärkt und deutlich ausgeweitet. Sanierungsfahrpläne werden verpflichtend, wenn ein Gebäude den Eigentümer oder die Eigentümerin wechselt oder neu vermietet wird.
6. Die durch die CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) veranlassten Kosten dürfen ab 2023 nicht mehr auf Mieterinnen und Mieter umgelegt werden. Sie werden von den Vermietenden getragen, die dadurch einen Anreiz zur energetischen Sanierung und Umstellung auf CO₂-freie Heizsysteme haben.
7. Die Modernisierungumlage wird für energetische Sanierungsmaßnahmen auf 1,5 % abgesenkt. Es wird ein verlässlicher Zugang zu Fördermitteln für Sanierungen in vermieteten Gebäuden sichergestellt und Fördermittel müssen im Gegensatz zur derzeitigen Regelung nicht von den umlagefähigen Kosten abgezogen werden (Drittelmodell).
8. Die Länder werden zur Einführung einer verbindlichen kommunalen Wärmeplanung für alle größeren Kommunen verpflichtet (Bsp. Baden-Württemberg). Kommunen legen für jeden Gemeindeteil fest, welche Infrastrukturen und Maßnahmen dort umgesetzt werden, um das Ziel einer klimaneutralen Wärmeversorgung bis 2045 zu erreichen.
9. Die Handlungsmöglichkeiten der Kommunen als zentrale Akteure der Wärmewende werden ausgeweitet. Städte und Gemeinden werden in die Lage versetzt, lokale Wärmenetze in kommunale Hand zu überführen und Inhalte kommunaler Wärmepläne außerrechtsverbindlich festzusetzen.

10. Der Regulierungsrahmen für die Gasverteilnetze wird an den langfristigen Ausstieg aus der Erdgasversorgung für die Gebäudewärme angepasst. Bestehende Fehlanreize des heutigen Regulierungsrahmens werden beseitigt und es werden Regelungen ergänzt, den Ausstieg aus der Erdgasversorgung sozial abzufedern.
11. Der Ausbau von Wärmenetzen wird bis 2025 aufwachsend mit jährlich 1,5 Mrd. Euro gefördert. Mit auskömmlichen Fördersätzen wird grüne Fernwärme finanziell attraktiv, zugleich sichern Mindestanteile für erneuerbare Energien und Abwärme in Wärmenetzen die Transformation ordnungsrechtlich ab. Energieversorgungsunternehmen werden verpflichtet, strategische Transformationspläne für ihre bestehenden Fernwärmesysteme zu entwickeln und vorzulegen.
12. Die Preise von Fernwärmenetzbetreibern werden zukünftig reguliert, da die Netze ein natürliches Monopol darstellen. Dabei wird sowohl sichergestellt, dass Fernwärmeversorger keine unangemessenen Renditen erwirtschaften, wie auch dass verstärkt in den Ausbau der Fernwärme investiert werden kann. Die Wärmelieferverordnung und § 556c BGB gelten zukünftig nicht mehr für die Fernwärme.





Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Eine klare strategische Zielorientierung für die Wärmewende vermeidet Fehlinvestitionen, z.B. in fossile Heizungen oder Gasverteilnetze.
2. Ein ausgewogener Mix aus Ordnungsrecht, Preisanreizen und Förderung verhindert, dass der CO₂-Preis in Folge anspruchsvoller Klimaziele im Gebäudebereich „durch die Decke“ geht. Andererseits wird der Bedarf an Fördermitteln begrenzt.
3. Eine Stärkung des Ordnungsrechts, die vorgeschlagene Erhöhung der CO₂-Preise und die schrittweise Abschaffung der EEG-Umlage schafft den notwendigen Schub für Elektrifizierung durch Wärmepumpen als Schlüsseltechnologie sowohl als dezentrale Heizungstechnik als auch für Großwärmepumpen in Wärmenetzen.
4. Ein verbindliche strategische Wärmeplanung und der Ausbau der Wärmenetze vermeidet Fehlinvestitionen, erschließt zusätzliche klimaschonende Wärmequellen und schafft zusätzliche Flexibilität im System, z.B. durch saisonale Speicher.
5. Der vollständige Verbleib der CO₂-Kosten für Wärme bei den Vermietenden schafft wirksame Anreize für energetische Sanierungsmaßnahmen und den Ersatz fossiler Heizungssysteme durch Wärmepumpen oder andere klimafreundliche Technologien. Die Stärkung der Förderung auf zielkonforme Maßnahmen vermeidet Fehlinvestitionen und unterstützt Gebäudeeigentümer/innen bei den notwendigen Investitionen.
6. Die Befreiung der Mietenden von den CO₂-Kosten und die Reform der Modernisierungsumlage vermeidet soziale Härten und trägt zur Warmmietenneutralität bei.
7. Eine ganze Reihe regulatorischer Einzelregelungen beseitigt Hemmnisse und unterstützt die Transformation in der notwendigen Breite.