

Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien

Empfehlungen für eine gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung

// Sibylle Braungardt, Solveig Degen

Für das Erreichen der Klimaziele im Gebäudebereich ist ein zügiger Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien notwendig. Während das Ordnungsrecht auf nationaler Ebene eine untergeordnete Rolle beim Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energien zum Heizen spielt, gelten in Baden-Württemberg und Hamburg deutlich weitreichendere Verpflichtungen zur anteiligen Nutzung von erneuerbaren Energien zum Heizen. Die Erfahrungen mit den bestehenden Regelungen zeigen, dass eine gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung möglich ist. Wesentliche Faktoren für die Akzeptanz der Maßnahmen sind die Flankierung der Regelungen durch finanzielle Förderung, die Begleitung durch Kommunikation und Beratungsangebote sowie die Partizipation der betroffenen Akteur*innen.

Zentrale Handlungsempfehlungen

- Für das Erreichen der Klimaziele ist eine Stärkung des ordnungsrechtlichen Rahmens zum Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien notwendig.
- Kurzfristig sollten die bestehenden Beschränkungen für den Einbau von Ölkesseln ab 2026 auf Gas ausgeweitet werden und deutlich früher greifen und der zulässige fossile Anteil muss deutlich reduziert werden.
- Die frühzeitige Einbindung der von den Regelungen betroffenen Akteur*innen unterstützt eine gesellschaftlich akzeptierte Einführung.
- Die Ausweitung der ordnungsrechtlichen Regelungen zum Ausstieg aus der Nutzung von fossilen Energien zum Heizen muss durch finanzielle Förderung für erneuerbare Heizungen flankiert werden.

1 Hintergrund

Der Gebäudesektor ist für etwa 20 % der Treibhausgasemissionen in Deutschland verantwortlich und seine Transformation ist ein zentrales Element, um Treibhausgasneutralität zu erreichen. Fossile Energieträger haben derzeit den weitaus größten Anteil an der Wärmeerzeugung, während erneuerbare Energien mit etwa 15 % einen kleinen Anteil ausmachen.

Der Politikmix zur Minderung von Treibhausgasemissionen ist bisher nicht ausreichend, um die im Bundes-Klimaschutzgesetz vorgeschriebenen Zielpfade zu erreichen. Der Gebäudesektor hat bereits im Jahr 2020 als einziger Sektor das dort vorgeschriebene Emissionsziel nicht erreicht und muss daher mit einem Sofortprogramm nachsteuern. Mit der angestrebten Verschärfung der Ziele im Zuge der Novelle des Bundes-Klimaschutzgesetzes wird der Handlungsbedarf noch weiter verstärkt.

Die im Rahmen des Klimaschutzprogramms 2030 verabschiedeten Instrumente reichen nicht aus, um die Klimaziele im Gebäudesektor für das Jahr 2030 zu erreichen. Unter Berücksichtigung der Instrumente des Klimaschutzprogramms besteht für den Gebäudesektor ein Ziellücke von 8-17 Megatonnen CO₂-Äquivalenten (CO₂-äq) (Öko-Institut 2020, Prognos 2020). Mit der beschlossenen Verschärfung der Ziele wächst die Lücke weiter an.

Der im Klimaschutzprogramm 2030 enthaltene Instrumentenmix für den Gebäudebereich legt den Fokus auf ökonomische Instrumente, während ordnungsrechtlichen Instrumenten eine untergeordnete Rolle zukommt. Mit der Einführung der CO₂-Bepreisung sowie der deutlichen Verbesserung des finanziellen Förderrahmens verbessert das Klimaschutzprogramm die ökonomischen Rahmenbedingungen für die Transformation des Gebäudesektors. Die einzige ordnungsrechtliche Maßnahme für den Gebäudesektor im Klimaschutzprogramm 2030 ist die ab dem Jahr 2026 geltende Beschränkung für den Einbau von Ölkesseln.

2 Bestehende Beschränkungen für die Nutzung von fossilen Energien zum Heizen und Handlungsbedarf

Das Gebäudeenergiegesetz sieht vor, dass in Deutschland ab dem Jahr 2026 keine Heizkessel mehr eingebaut werden dürfen, die ausschließlich mit Heizöl oder Kohle betrieben werden. Werden anteilig erneuerbare Energien zur Wärmeerzeugung genutzt, ist der Einbau weiterhin gestattet. Zudem bestehen weitere Ausnahmeregelungen für Gebäude, die nicht an ein Gas- oder Fernwärmenetz angeschlossen werden können und die anteilige Nutzung erneuerbarer Energien technisch nicht möglich ist oder zu einer unbilligen Härte führt.

Weitergehende Regelungen bestehen bereits jetzt in Baden-Württemberg sowie in Hamburg, wo beim Einbau neuer Heizungen ein Mindestanteil erneuerbarer Energien verpflichtend festgeschrieben ist. Die Regelungen in Baden-Württemberg und Hamburg gehen über das national bestehende Verbot hinaus, da sie beim Einbau von Ölkesseln und auch von Gaskesseln einen Mindestanteil an erneuerbaren Energien vorschreiben.

Um die Klimaziele im Gebäudesektor zu erreichen, ist ein deutlich schnellerer und umfassenderer Ausstieg aus der Nutzung fossiler Energien zum Heizen notwendig. Aufgrund der langen Investitionszyklen im Gebäudebereich müssen Investitionen sich schon heute am langfristigen Ziel der Klimaneutralität orientieren, um Lock-in-Effekte zu vermeiden. Neben einer früheren Einführung des Verbots sowie einer stärkeren Einschränkung der Ausnahmen wäre es außerdem notwendig, die Regelungen auf Gas auszuweiten.

Das vorliegende Papier stellt Empfehlungen vor, wie ein gesellschaftlich akzeptierter Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien umsetzbar ist. Die Empfehlungen leiten sich aus der Untersuchung der Akzeptanz für die Regelungen in Baden-Württemberg und Hamburg ab, die im Rahmen einer Studie des Öko-Instituts durchgeführt wurde.¹

3 Empfehlungen für einen gesellschaftlich akzeptierten Ausstieg aus der Nutzung von fossilen Energien zum Heizen

Die bestehenden Beschränkungen im Gebäudeenergiegesetz für den Einbau von Heizölkesseln ab 2026 sollten auf Gas ausgeweitet werden und bereits deutlich vor 2026 greifen². Mit einer solchen Ausweitung würde bundesweit eine Regelung geschaffen, die weitestgehend den bereits bestehenden Regelungen in Baden-Württemberg und Hamburg entsprechen. Die beiden bestehenden Regelungen stoßen auf eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung, was sich einerseits aus Befragungen der Verpflichteten und weiterer Akteur*innen sowie aus der Berichterstattung in den Medien ableiten lässt (Öko-Institut 2021).

Eine schrittweise Einführung der Anforderungen kann dazu beitragen, die Akzeptanz für Maßnahmen zum Ausstieg aus der Nutzung von fossilen Energien zum Heizen zu erhöhen. Dies erfolgte in Baden-Württemberg, wo der verpflichtende Anteil an erneuerbaren Energien von zunächst 10 % auf später 15 % erhöht wurde. Um eine Erreichung der Klimaziele sicherzustellen, ist allerdings eine zügige Verschärfung der Anforderungen notwendig, damit deutlich vor 2030 der überwiegende Anteil der Wärmeerzeugung in neuen Heizungen durch erneuerbare Energien gedeckt wird.

Um eine gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung sicherzustellen, ist die Flankierung der ordnungsrechtlichen Maßnahmen mit ausreichender finanzieller Förderung ein zentraler Faktor. Dafür ist es notwendig, dass die ordnungsrechtlich vorgeschriebenen Maßnahmen weiterhin gefördert werden können. Dies weicht von der derzeit häufig angewendeten Auslegung der Grundsätze der Bundeshaushaltsordnung ab, dass ordnungsrechtlich geforderte Maßnahmen angeblich nicht förderfähig seien. Eine Abweichung von der derzeitigen Praxis ist allerdings nach Klinski (2021) auch ohne Änderungen des Haushaltsrechts möglich.

¹ Projekt „Gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit konsumbezogener Ordnungsrechts“ (12/2020 – 5/2021, finanziert durch Eigenmittel des Öko-Instituts). Für das entstandene themenfeldübergreifende Working Paper inkl. der Fallstudie zu den Heizvorschriften in Baden-Württemberg und Hamburg siehe Öko-Institut (2021).

² In anderen EU-Mitgliedsstaaten bestehen bereits deutlich umfassendere Beschränkungen und aus europarechtlicher Sicht ist eine Ausweitung der Beschränkungen möglich (Öko-Institut und Klinski 2021).

Weiterhin sind die Kommunikation und begleitende Informationsmaßnahmen maßgebend für die gesellschaftliche Akzeptanz von ordnungsrechtlichen Maßnahmen. Dies wird deutlich durch die sehr positive Beurteilung der Informationskampagnen in Baden-Württemberg und Hamburg durch die Gebäudeeigentümer*innen sowie das Handwerk, Betriebe aus Wohn- und Energiewirtschaft, Eigentümer*innen- und Mieter*innenverbände (Öko-Institut 2021). In beiden Fällen wurde die Einführung durch umfangreiche Informationskampagnen (Zukunft Altbau und #MoinZukunft) sowie weitestgehend kostenlosen Beratungsprogrammen begleitet.

Die aktive Einbindung der Gebäudeeigentümer*innen und anderer Stakeholder wie beispielsweise des Handwerks ist ein zentraler Faktor für die gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung ordnungsrechtlicher Maßnahmen. Zum einen ermöglichen Partizipationsverfahren wie Umfragen, Diskussionsrunden und Bürger*innenforen die Miteinbindung und Berücksichtigung der Anliegen betroffener Akteur*innen, zum anderen verleihen diese Verfahren harten Politikinstrumenten größere Legitimität als im Fall, dass diese ohne sie durchgeführt werden.

Fazit

Die ordnungsrechtlichen Anforderungen zum Ausstieg aus dem Heizen mit fossilen Energien müssen zügig gesteigert werden, um die Klimaziele im Gebäudereich zu erreichen.

Die Beispiele aus Baden-Württemberg und Hamburg zeigen, dass eine gesellschaftlich akzeptierte Umsetzung von Regelungen zur Beschränkung der Nutzung fossiler Energien zum Heizen möglich ist.

Literatur

Klinski, Stefan (2021): Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten ("Fördern trotz Fordern"). Rechtswissenschaftliche Stellungnahme.

Öko-Institut, Fraunhofer ISI und IREES (2020): Abschätzung der Treibhausgasminderungswirkung des Klimaschutzprogramms 2030 der Bundesregierung.

Öko-Institut und Klinski, Stefan (2021): Nationale Beschränkungen fossiler Brennstoffe in Heizungsanlagen im Lichte der Ökodesign-Richtlinie. Online verfügbar unter: <https://www.oeko.de/publikationen/p-details/nationale-beschaenkungen-fossiler-brennstoffe-in-heizungsanlagen-im-lichte-der-oekodesign-richtlinie>.

Öko-Institut (2021): Konsumbezogenes Ordnungsrecht in der Umweltpolitik: Gesellschaftliche Akzeptanz und ihre Einflussfaktoren. Öko-Institut Working Paper 2/2021. www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WP-Konsumbezogenes-Ordnungsrecht.pdf

Prognos, Fraunhofer ISI, GWS, iinas (2020): Energiewirtschaftliche Projektionen und Folgeabschätzungen 2030/2050.

Öko-Institut e.V | Freiburg | Darmstadt | Berlin

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.

www.oeko.de | info@oeko.de

Kontakt

Sibylle Braungardt | +49-761-452 95-294 | s.braungardt@oeko.de
