

# IMK KOMMENTAR

Nr. 17 · Dezember 2025 · Hans-Böckler-Stiftung

## REFORM DES GEBÄUDEENERGIE-GESETZES: SACHLICHKEIT STATT POLEMIK IST GEFRAGT

Tom Bauermann

Die Bundesregierung arbeitet derzeit an einer Novelle des Gebäudeenergiegesetzes (GEG). Markige Ankündigungen erschweren aber eine sachliche Debatte. So ist von „Übersubventionierung“ und „Überregulierung“ die Rede und es wird gefordert, dass der Fokus zukünftig deutlich stärker auf „marktwirtschaftlichen Prozessen“ liegen solle. Es droht eine unsachliche Debatte wie schon 2023. Eine nüchterne Betrachtung und besonnene Anpassungen könnten dagegen helfen, soziale, ökologische und ökonomische Ziele gleichermaßen zu erreichen. Sich auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu verlassen, hilft wenig. Stattdessen kann der IMK-Vorschlag des „Staatlichen Sanierungskapitals“ helfen.

In Deutschland gibt es in etwa 43,8 Millionen Wohnungen. Der Großteil befindet sich in den 19,7 Millionen Wohngebäuden. Dazu zählen 16,2 Millionen Ein- und Zweifamilienhäuser sowie 3,5 Millionen Mehrfamilienhäuser. 2024 betrugen die Treibhausgasemissionen im Gebäude-

sektor ca. 101 Millionen Tonnen. Sie lagen 5 % über dem Zielwert gemäß Klimaschutzgesetz (KSG) und stammten größtenteils aus Haushalten. Erdgas und Heizöl machen ca. 75 % der Heizungsanlagen aus. Fernwärme, biogene Energien und Strom decken nur ca. 25 %.

Das KSG verpflichtet die Bundesregierung dazu, Deutschland bis 2045 weitgehend klimaneutral zu gestalten. Der Anteil erneuerbarer Energien am Endenergieverbrauch des Gebäudesektors soll zudem infolge der europäischen Erneuerbare-Energien-Richtlinie (EER) bis 2030 auf 46 bis 50 % anwachsen. Gleichzeitig drohen auf absehbare Zeit die Kosten für die Nutzung fossiler Brennstoffe mit der Einführung des EU-Emissionshandelssystem II (ETS II) deutlich zu steigen. Das wird besonders untere und mittlere Einkommen betreffen.

Energetischen Sanierungen und dem Austausch von Heizungen im Gebäudebestand kommt daher eine besondere Bedeutung zu. Um die Klimaschutzziele

perspektivisch erreichen zu können, müsste u. a. die derzeitige Sanierungsrate von unter 1 % pro Jahr auf ca. 1,7 % (UBA) steigen. Das aktuelle GEG verlangt zudem, dass neu eingebaute Heizungen künftig mindestens 65 % Erneuerbare (oder unvermeidbare Abwärme) nutzen. Die 65-Prozent-Regel ist ein Bestandteil der Umsetzung der obengenannten EER, die eine deutliche Ausweitung des Anteils erneuerbarer Energien am Energieverbrauch im Gebäudesektor fordert. Offizielle Angaben zum besagten Anteil gibt es noch nicht für Deutschland. Nach einer eigenen groben Abschätzung dürfte er zuletzt bei ca. 30 % gelegen haben und damit unter dem Zielwert. Das legt nahe, den Anteil erneuerbarer bzw. strom- und fernwärmebasierter Wärme mit diversen Instrumenten zu steigern.

Für den künftigen Heizungseinbau werden Regelungen zum Einbau nicht-fossiler Heiztechnologien, die kommunalen Wärmepläne und die Ausgestaltung der Förderung wichtig sein. Für 2025 sind ca. 15 Milliarden Euro für die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) eingeplant, einer der größten Fördertöpfe im Gebäudebereich. Sie unterstützt Sanierungen und Heizungstausch. Für 2026 sind es 12 Milliarden Euro. Die Förderung erscheint zwar hoch, sollte aber ins Verhältnis gesetzt werden. Der Subventionsbericht für 2025 geht von insgesamt bis zu 117 Milliarden Euro an Subventionen aus, die von Bund, Ländern und Gemeinden über alle Bereiche (z. B. Landwirtschaft, Gewerbliche Wirtschaft, Gebäude etc.) hinweg gewähren. Die BEG-Förderung hat zudem eine hohe Hebelwirkung. Auf jeden Euro Bundesförderung in Bestandswohngebäuden kamen zuletzt 3 Euro an privaten Investitionen. Berichte des Expertenrats für Klimafragen legen zugleich nahe, dass insbesondere die BEG-Förderung und die klaren Regelungen im GEG einen wesentlichen Beitrag zu den Klimaschutzziele im Gebäudesektor leisten werden. Die Förderung wirkt daher nicht überdimensioniert.

Der Bundeskanzler und seine Parteikolleg:innen betonen öffentlich zumeist die Bedeutung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als zentrales, marktwirtschaftliches Instrument in der Klimapolitik. Die CO<sub>2</sub>-Kosten müssten nur genug steigen, damit Haushalte, vor allem Eigentümer:innen, Investitionen in effizientere Gebäude und klimaneutrale Heizungen tätigen. Durch den Blick auf den CO<sub>2</sub>-Preisanstieg der kommenden Jahre würden sie das idealerweise schon vorausschauend tun. Doch gerade im Gebäudebereich zeigt sich, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Leitinstrument Probleme hat.

Erstens ist es fraglich, dass Haushalte rational handeln und die langfristigen Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung korrekt einschätzen können. Studien zeigen, dass viele Menschen die finanziellen Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht abschätzen können. So werden die Kosten durch den aktuellen CO<sub>2</sub>-Preis für den eigenen Haushalt im Durchschnitt überschätzt, wohingegen die zukünftigen Kosten bei steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen unterschätzt werden (Behringer, Endres und Korsinnek 2024). Dadurch verliert der CO<sub>2</sub>-Preis seine Wirkung als ein verlässliches Signal für Investitionen.

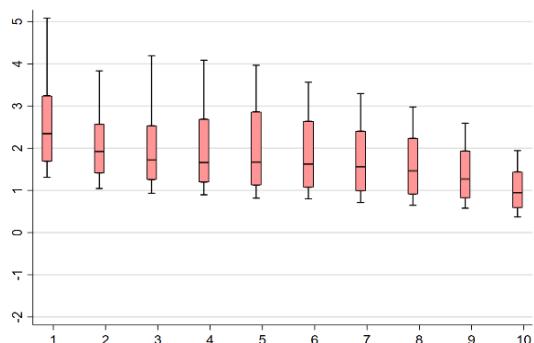
Zweitens, selbst wenn Haushalte die Kosten korrekt bewerten und Investitionen tätigen wollen, können Investitionen an fehlenden Finanzierungsmitteln scheitern. Hohe Zinsen, fehlendes Eigenkapital oder mangelnder Zugang zu Krediten können notwendige Sanierungen verhindern, besonders bei Eigentümer:innen mit geringem Einkommen. In solchen Fällen kann der CO<sub>2</sub>-Preis ebenfalls keine Wirkung entfalten.

Ein weiteres Problem ist, drittens, die regressive Verteilungswirkung des CO<sub>2</sub>-Preises. Da einkommensschwache Haushalte, denen häufig Kapital für Sanierungen fehlt, einen größeren Anteil ihres Budgets für Energie ausgeben müssen, trifft sie die Verteuerung fossiler

Brennstoffe härter. Ab 2028 soll auf europäischer Ebene der CO<sub>2</sub>-Preis für Wärme und Verkehr (ETS II) eingeführt werden. Anfangs strebt die EU-Kommission an, dass der CO<sub>2</sub>-Preis für Wärme bei ca. 58 Euro/t CO<sub>2</sub> (45 Euro/t in Preisen von 2020) bleibt. Ab den 2030er Jahren – oder früher – können deutlich höhere Preise möglich sein. Das hätte negative soziale Effekte. Ein Anstieg der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf 275 Euro/t CO<sub>2</sub> in den frühen 2030er Jahren könnte bedeuten, dass Teile der einkommensschwächsten Haushalte allein 2,5 bis 5 % ihres Jahreseinkommens für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Wärme aufbringen müssten (siehe Abb. 1). Selbst bei 200 Euro/t wären es noch knapp 1,8 bis 3,7 % (Endres 2023).

Eine Kombination aus verbindlichen Vorgaben zum Einbau nicht-fossiler Heizsysteme und (sozial gestaffelter) Förderung löst nicht alle diese Probleme perfekt. Die Kombination kann aber besser für Klarheit sorgen sowie Anreize für Investitionen setzen und somit zum sozial ausgewogenen Klimaschutz beitragen.

Abbildung 1: CO<sub>2</sub>-Ausgaben für Heizung relativ zu Nettoeinkommen (in %) je Einkommensdezil (1 bis 10)



Hinweis: Dargestellt sind die CO<sub>2</sub>-Kosten für die private Wärmeversorgung in Relation zum Nettoeinkommen (in %) je Einkommensdezil, für den Fall, dass der CO<sub>2</sub>-Preis (ETS II) 275 Euro/t CO<sub>2</sub> beträgt.

Quelle: Berechnungen des IMK.

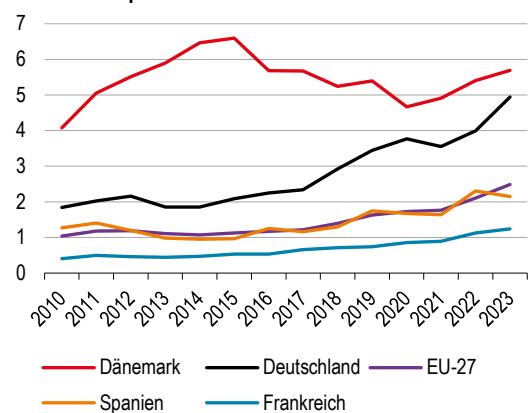
Hans Böckler Stiftung

Die Gestaltung der Transformation mithilfe finanzieller Förderung erzeugt zudem nicht nur Kosten, sondern hat neben dem ökologischen auch einen ökonomischen Nutzen. Eine Analogie kann hier zur Förderung klimaneutralen Stroms

gezogen werden. Der Großteil des Rückgangs bei den Treibhausgasemissionen in Deutschland seit 2000 geht auf die Entwicklungen im Stromsektor zurück. Das hatte wenig mit dem Emissionshandel ETS I zu tun. Die Impulse kamen eher aus dem Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG), insbesondere den Einspeisetarifen und Marktprämien für erneuerbaren Strom (Bauermann 2025).

Die EEG-Förderung hatte positive ökonomische Effekte, auch wenn im Rahmen industriepolitischer Experimente Fehler passiert sind. So zählte der Bereich erneuerbare Energien im Jahr 2023 ca. 406.000 Beschäftigte. In Relation zur Gesamtbevölkerung hat Deutschland europaweit die zweitmeisten Beschäftigten in den beiden Kernbereichen erneuerbaren Stroms (Wind- und Solarenergie). Deutschland liegt zudem weit über dem EU-Durchschnitt (siehe Abb. 2). Diese Erfolge hängen mit der Vorreiterrolle und der EEG-Förderung zusammen. In der Produktion und Installation der Wärmepumpen waren 2023 knapp 71.700 Menschen beschäftigt, inklusive vor- und nachgelagerter Bereiche wie Export, Wartung und Betrieb. Auch aufgrund der Förderung ist die Tendenz steigend.

Abbildung 2: Beschäftigte in den Bereichen Windkraft und Photovoltaik pro 100.000 Einwohner:innen



Quelle: Berechnungen des IMK auf Basis von Bruegel 2025. Hans Böckler Stiftung

Aus den aufgeführten Gründen sollte behutsam bei der Anpassung des GEG sowie den Fördermaßnahmen vorgegan-

gen werden. Um die Klimaschutzziele zu realisieren, müsste das Fördervolumen eigentlich steigen. Ob es dazu kommt, ist angesichts absehbar schwieriger Haushaltsdiskussionen fraglich. Eine Möglichkeit, klimafreundliche Sanierungen voranzutreiben, ohne den Bundeshaushalt zu belasten, ist die Nutzung des „Staatlichen Sanierungskapitals“ als zusätzliches, ergänzendes Instrument (Bauer-mann et al. 2023).

Das Staatliche Sanierungskapital ermöglicht die energetische Sanierung, einschließlich des Einbaus einer klimafreundlichen Heizung. Gleichzeitig soll vermieden werden, dass selbstnutzende Hauseigentümer:innen durch strenge GEG-Vorgaben überlastet werden. Beim Sanierungskapital übernimmt der Staat zunächst die Sanierungskosten eines betroffenen Bestandsgebäudes und lässt sich die Kosten über die Zeit in Abhängigkeit von den hypothetischen Kosten einer traditionellen Heizung zurückzahlen. Konkret bedeutet das: Im Falle eines Heizungstauschs müssen die Eigentümer:innen eines selbstbewohnten Hauses zunächst den finanziellen Betrag aufbringen, der für eine hypothetisch neu eingebaute Öl- oder Gasheizung anfallen würde. Diese sogenannten Ohnehin-Kosten dienen als Eigenanteil. Die darüber hinausgehenden Kosten werden über ein zinsgünstiges Förderdarlehen der KfW finanziert. Die KfW kann sich zu günstigen Konditionen refinanzieren und gibt diese Zinsen (derzeit ca. 2,3-2,8%) bei unserem Vorschlag ohne Aufschlag an die Hauseigentümer:innen weiter.

Die Hauseigentümer:innen zahlen das Darlehen langfristig zurück. Die monatlich fällige Rückzahlungsrate entspricht der Heizkostenersparnis, die dadurch entsteht, dass eine neue klimafreundliche Heizung in der sanierten Immobilie eingebaut wurde, anstatt eine konventionelle Öl- oder Gasheizung in der unsanierten Immobilie zu betreiben. Das heißt, die Rate entspricht der Heizkos-

tendifferenz zwischen der neuen und der hypothetischen alten (Gas-/Öl-)Heizung. Die Rate würde jedes Jahr angepasst, vor allem an neue Energiekosten, wie es auch bei Verträgen zu Strom- und Gaslieferungen der Fall ist. Mit der gezahlten Rate werden zunächst die Zinskosten gedeckt. Der darüber hinausgehende Betrag fließt in die Tilgung des Darlehens und reduziert die Restschuld. Details zum Vorschlag befinden sich in Bauer-mann et al. (2023).

Das Staatliche Sanierungskapital ist mit der BEG-Förderung kombinierbar. So könnten die aktuellen Zuschüsse des BEG an Haushalte aus den höheren Einkommensgruppen auf ein Darlehen umgestellt werden, wie es beim Staatlichen Sanierungskapital eben geschildert wurde. Dadurch dürften bei der BEG-Förderung Mittel frei werden. Diese ließen sich wiederum zur intensiveren Unterstützung unterer und mittlerer Einkommensgruppen bei der Wärmewende nutzen, z.B. in Form einer stärkeren sozialen Staffelung der BEG-Förderung oder der Begrenzung von Mietkostenanstiegen nach Sanierungen.

Wie dargestellt, sollte bei der anstehenden Reform des GEG sowie der finanziellen Unterstützung die Förderung nicht willkürlich gekürzt werden, klare Regeln hinsichtlich grüner Wärme weiterhin Bestand haben und die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht ins Zentrum gestellt werden. Statt das gesamte Fördervolumen zu kürzen, sollte es gerechter über die Einkommen eingesetzt werden, um u. a. mögliche Überforderungen von Haushalten durch Sanierungen abzuwenden. Härtefallregelungen können Bestand haben und gegebenenfalls ausgeweitet werden. Wie beim Staatlichen Sanierungskapital dargestellt, bietet ein Darlehen eine Möglichkeit, die generelle Förderung auszudehnen, ohne den Bundeshaushalt dauerhaft zusätzlich zu belasten.

## Literatur

**Bauermann, T. (2025):** The Role of Public Support for the Energy Transition in Germany: Past and Future Tasks. In: Cerniglia, F./Saraceno, F., More with More: Investing in the Energy Transition. 2025 European Public Investment Outlook, Paris, S. 45-58.

**Bauermann, T.; Dullien, S.; Martin, C. (2023):** Mit staatlichem Sanierungskapital die Wärmewende unterstützen. Ein Vorschlag für ein neues Instrument, um die Akzeptanz strengerer Heizungsstandards zu erhöhen. IMK Policy Brief Nr. 153, Düsseldorf.

**Behringer, J.; Endres, L.; Korsinnek, M. (2024):** CO2-Bepreisung: Akzeptanz und Kostenwahrnehmung nach der Preiserhöhung 2024. IMK Policy Brief Nr. 175, Düsseldorf.

**Bruegel (2025):** European Clean Tech Tracker, <https://european-clean-tech-tracker.bruegel.org/>, zuletzt überprüft am 21.11.2025.

**Endres, L. (2023):** Verteilungswirkung der CO2-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld - Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe. IMK Policy Brief Nr. 161, Düsseldorf.

**Umweltbundesamt (UBA) (2025):** Treibhausgas-Projektionen 2025 für Deutschland (Projektionsbericht 2025), Dessau.

## Autorenkontakt

### Dr. Tom Bauermann

Referatsleiter Makroökonomie der sozial-ökologischen Transformation  
[tom-bauermann@boeckler.de](mailto:tom-bauermann@boeckler.de)

## Impressum



### Herausgeber:

Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung  
Georg-Glock-Straße 18  
40474 Düsseldorf  
Telefon +49 211 7778-312  
[imk-publikationen@boeckler.de](mailto:imk-publikationen@boeckler.de)

**Pressekontakt:** Rainer Jung  
Telefon +49 211 7778-150

Der IMK Kommentar ist als unregelmäßig erscheinende Online-Publikation erhältlich über <https://www.imk-boeckler.de/de/imk-kommentar-29977.htm>

ISSN 2702-9786

Folgen Sie uns auf Bluesky:  
<https://bsky.app/profile/imkinstitut.bsky.social>

IMK auf Facebook:  
<https://www.facebook.com/IMKInstitut>

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (BY).

