

Anhörung zum Förderstopp für energieeffiziente Gebäude

Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für
Klimaschutz und Energie am 27. April 2022

Freiburg, 25.4.2022

Dr. Sibylle Braungardt
Öko-Institut e.V.

Kontakt

info@oeko.de
www.oeko.de

Geschäftsstelle Freiburg

Postfach 17 71
79017 Freiburg

Hausadresse

Merzhauser Straße 173
79100 Freiburg
Telefon +49 761 45295-0

Büro Berlin

Borkumstraße 2
13189 Berlin
Telefon +49 30 405085-0

Büro Darmstadt

Rheinstraße 95
64295 Darmstadt
Telefon +49 6151 8191-0

1 Hintergrund und Ziel der Förderung

Der Gebäudesektor verfehlte im Jahr 2021 zum zweiten Mal in Folge sein im Bundes-Klimaschutzgesetz festgelegtes Sektorziel für die Reduktion von Treibhausgasemissionen. Zur Erreichung des Ziels müssen die Treibhausgasemissionen im Gebäudesektor in den Jahren bis 2030 um mehr als 40 Prozent gesenkt werden. Die Erreichung des Sektorziels ist ein wichtiger Meilenstein für die Transformation des Gebäudebestands hin zur Klimaneutralität im Jahr 2045.

Die Bündelung der Förderprogramme im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) ist Teil der Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030. Die BEG stellt einen wichtigen Bestandteil des Instrumentenmixes im Gebäudesektor dar. Im Zuge des Sofortprogramms nach § 8 Absatz 2 des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) stockte die Bundesregierung im Jahr 2021 die Fördermittel weiter auf, verbunden mit dem Ziel, die Sektorziele in den folgenden Jahren einzuhalten.

Die vorliegende Stellungnahme betrachtet die Neuausrichtung der Gebäudförderung somit vor dem Hintergrund der Hauptzielsetzung der Förderung: Ihrem Beitrag zur Erreichung der Klimaziele im Gebäudesektor. Die Zielsetzung der BEG ist im Förderziel und Förderzweck der Richtlinie dargestellt, nämlich Investitionen zur Steigerung der Energieeffizienz und des Anteils erneuerbarer Energien anzureizen und somit zur Reduktion der CO₂-Emissionen im Gebäudebereich beizutragen.

2 Fördereffizienz in Sanierung und Neubau

Die Fördermittel müssen schwerpunktmäßig in der Sanierung von Bestandsgebäuden eingesetzt werden, da dort die größten Einsparwirkungen erzielt werden.

Die Wirkung der Förderung auf die Minderung von Treibhausgasemissionen ist in der Sanierung um ein Vielfaches höher als im Neubau. Die nachfolgende Abbildung vergleicht die jährlichen Treibhausgasreduktionen pro eingesetztem Fördereuro bei der Förderung von energetischen Sanierungsmaßnahmen im Gebäudebestand mit denen in der Neubauförderung: Die Fördereffizienz der Sanierungsförderung ist um einen Faktor zehn höher, d.h. pro eingesetztem Fördereuro werden in der Sanierungsförderung zehnmal mehr Treibhausgase eingespart als in der Neubauförderung.

Abbildung 2-1: Fördereffizienz in der Sanierung und im Neubau



Quelle: Öko-Institut basierend auf Kurzgutachten zur Bewertung der investiven Förderprogramme (2021)¹.

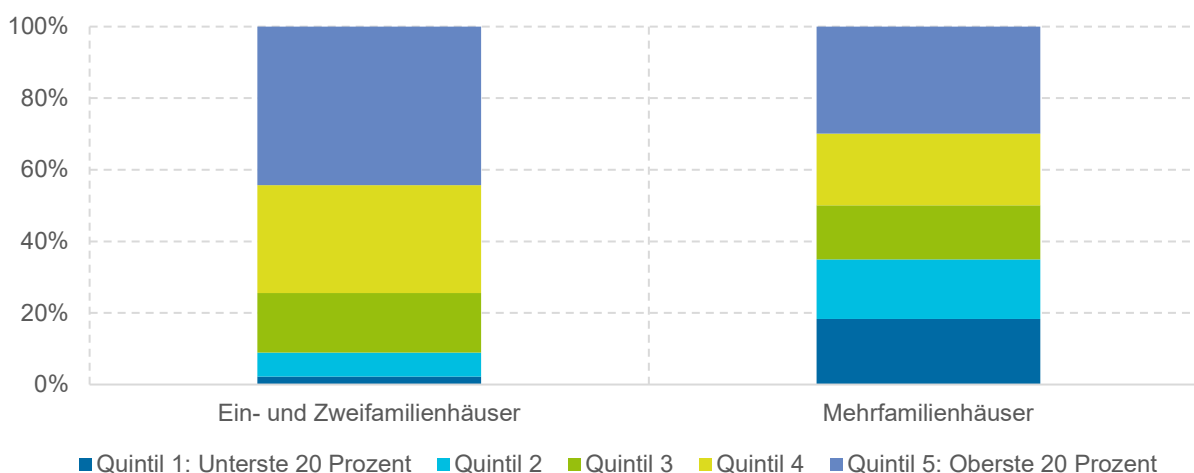
¹ Guidehouse et.al. (2021): [Neubewertung der investiven Förderprogramme und Bewertung der Auswirkungen der Corona-Krise auf den Gebäudebereich.](#)

3 Neubauförderung: Zielgerichtet für klimaneutralen und bezahlbaren Wohnraum

Die Weiterführung der Förderung von Neubauten im Rahmen der BEG sollte sich in insgesamt begrenztem Umfang auf Gebäudesegmente konzentrieren, in denen möglichst große Einsparwirkungen erzielt werden und negative Verteilungseffekte vermieden werden.

Die Neubauförderung kommt bevorzugt den oberen Einkommensgruppen zugute, da der Anteil an einkommensstarken Haushalten in neuen Gebäuden deutlich höher ist. Die nachfolgende Abbildung zeigt, wie sich die Bewohner*innen derjenigen Gebäude, die nach 2011 errichtet wurden, auf verschiedene Einkommensgruppen verteilen. Insbesondere im Bereich der Ein- und Zweifamilienhäuser ist ein deutliches Gefälle sichtbar: Weniger als 10 Prozent der neuen Ein- und Zweifamilienhäuser werden von Personen bewohnt, deren Einkommen im Bereich der untersten 40 Prozent liegen.

Abbildung 3-1: Verteilung der Einkommensgruppen in Gebäuden, die nach 2011 errichtet wurden (Stand 2018)²



Quelle: Quelle: Berechnungen Öko-Institut auf Basis FDZ der Statistischen Ämter des Bundes und der Länder – Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

Eine Weiterführung der Förderung von Neubauten sollte vielmehr so ausgestaltet sein, dass negative Verteilungswirkungen vermieden werden. Dies ließe sich insbesondere dadurch erreichen, indem die Förderung schwerpunktmäßig in den Bereich der Mehrfamilienhäuser gelenkt wird und zielgruppenspezifisch differenziert (siehe Abschnitt 4.2).

4 Umgestaltung der Förderung: Zielkonform und zielgruppenorientiert

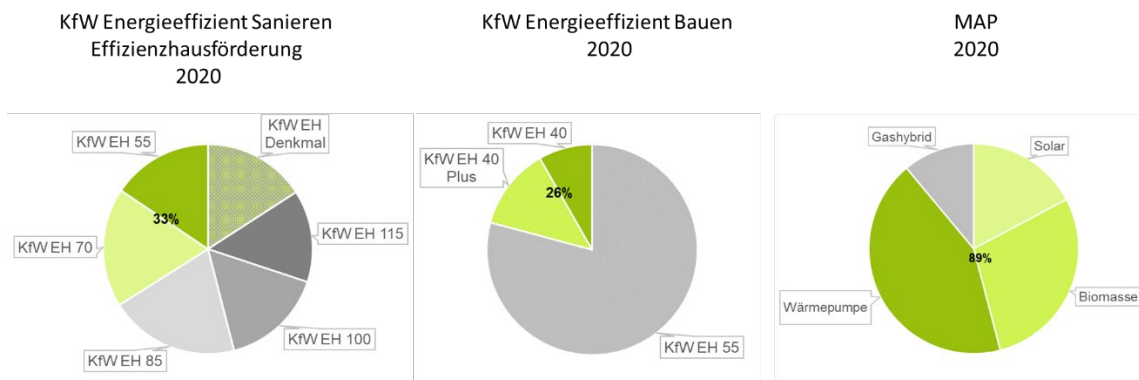
Die Förderung muss zielkonform ausgestaltet werden und spezifischer zwischen verschiedenen Zielgruppen differenzieren. Neben Energieeffizienz und CO₂-Minderung sollte auch der Flächenverbrauch der Wohnungen Berücksichtigung in der Förderung finden.

² Die Einkommensquintile teilen die Bevölkerung nach ihrem Einkommen in gleich große Anteile auf, wobei im untersten Quintil die 20 Prozent mit geringstem Einkommen liegen und im obersten Quintil die 20 Prozent mit höchstem Einkommen.

4.1 Konsistenz mit Klimazielen

Die Förderung sollte sich auf Maßnahmen konzentrieren, die mit den Klimazielen kompatibel sind. Die nachfolgende Abbildung zeigt eine Auswertung der Verteilung der Förderfälle im Jahr 2020. Die grau eingefärbten Anteile stellen Fördermaßnahmen dar, die mit den langfristigen Klimaschutzzielen im Gebäudesektor nicht kompatibel sind. Die Diskrepanz ist besonders groß bei der Förderung im Neubau. Im Jahr 2020 entsprachen rund drei Viertel der geförderten Maßnahmen dem Effizienzhausstandard 55. Zielkompatibel wäre hingegen der Effizienzhausstandard 40 oder besser. Es wird deutlich, dass eine Neujustierung der Förderung mit Fokus auf zielkonforme Maßnahmen notwendig ist. Die Einstellung der Förderung des EH-55 Standards bei Neubauten sowie des EH-115 Standards in der Sanierung stellt somit einen Schritt in die richtige Richtung dar. Die Bundesregierung sollte die Förderkulisse im Hinblick auf das Langfristziel konsequent weiterentwickeln, z.B. indem sofort auch keine fossilen Heizanlagen mehr gefördert werden. Eine bestehende Förderung fossiler Heizanlagen widerspricht dem Ziel, die Abhängigkeit von Importen fossiler Energieträger zu reduzieren.

Abbildung 4-1: Verteilung der Förderanträge im Jahr 2020



Quelle: Öko-Institut (2021)³.

4.2 Zielgruppenorientierung

Die Förderung wurde in der Vergangenheit zu großen Anteilen von selbstnutzenden Eigentümer*innen von Einfamilienhäusern in Anspruch genommen. Um allen gesellschaftlichen Gruppen einen Zugang zu energiesparenden und klimaneutralen Gebäuden zu ermöglichen, ist eine stärkere Ausdifferenzierung der Förderung nach Zielgruppen notwendig. Dies kann über eine Differenzierung der Förderkonditionen nach Antragstellenden sowie die Einführung passgenauer Förderstränge und Förderbedingungen für bestimmte Zielgruppen erfolgen. So wäre für selbstgenutzte Gebäude beispielsweise eine Differenzierung anhand des Einkommens der Antragstellenden denkbar⁴. Im Bereich vermieteter Wohnungen könnte sich die Förderung an Charakteristika der Gebäudeeigentümer*innen orientieren (z.B. gemeinwohl- vs. gewinnorientiert)⁵.

³ Öko-Institut und Hamburg Institut (2021): [Agenda Wärmewende 2021](#).

⁴ Einkommensspezifische Förderprogramme für energetische Modernisierungen bestehen beispielsweise in Frankreich und Österreich. In Deutschland werden beispielsweise das Baukindergeld oder die Wohnungsbauprämie einkommensabhängig gewährt.

⁵ Für die Ausgestaltung möglicher Zielgruppen kann auf Erfahrungen aus den Landesförderprogrammen zurückgegriffen werden. Ein Beispiel hierfür ist die [Förderung für Baugemeinschaften in Hamburg](#).

4.3 Flächensparendes Wohnen

Flächensparendes Wohnen kann einen wichtigen Beitrag leisten, im Gebäudesektor die Klimaziele zu erreichen sowie den Ressourcenverbrauch einzudämmen. Die Pro-Kopf-Wohnfläche steigt kontinuierlich an, so dass der Endenergiebedarf trotz steigender Gebäudeeffizienz in den vergangenen Jahren kaum gesunken ist.

Flächensparendes Wohnen kann in der Ausgestaltung der Förderung direkt und indirekt berücksichtigt werden: Einerseits, indem die Förderkulisse so ausgestaltet wird, dass sie gezielt Konzepte für flächensparendes Wohnen adressiert und andererseits, indem sie sich insbesondere auf Gebäudesegmente mit geringeren spezifischen Wohnflächen konzentriert. Letzteres ist insbesondere im Bereich von Mehrfamilienhäusern der Fall, bei denen die durchschnittliche Pro-Kopf-Wohnfläche mit 40 qm pro Person deutlich niedriger liegt als im Bereich der Einfamilienhäuser mit 51 qm pro Person⁶. Eine geringere Pro-Kopf-Wohnfläche reduziert den Energieverbrauch und die Inanspruchnahme von Ressourcen und grauer Energie im Neubau.

5 Rolle der Förderung im Instrumentenmix

Wechselwirkungen mit anderen Instrumenten können positiv genutzt werden, wenn sie von Anfang an und richtig berücksichtigt werden.

Um die Klimaziele im Gebäudesektor zu erreichen, ist neben der finanziellen Förderung ein starker ordnungsrechtlicher Rahmen notwendig. Dies beinhaltet insbesondere eine ambitionierte Umsetzung der im Koalitionsvertrag angekündigten „65%-Regel“, die vorsieht, dass jede ab dem Jahr 2024 neu eingebaute Heizung zu 65 Prozent mit erneuerbaren Energien betrieben wird⁷. Weiterhin ist im Vorschlag der EU-Kommission für die Novelle der EU-Gebäuderichtlinie vorgesehen, energetische Mindeststandards für Bestandsgebäude einzuführen. Bei diesem Konzept werden zielgerichtet die energetisch schlechtesten Gebäude adressiert.

Für den Bereich der vermieteten Gebäude spielen die Wechselwirkungen der finanziellen Förderung mit dem Instrumentarium zur Verteilung der Kosten zwischen Mietenden und Vermietenden eine wichtige Rolle. Neben der Einführung eines Stufenmodells zur Teilung der Kosten der CO₂-Bepreisung zwischen Mietenden und Vermietenden beinhaltet dies auch die im Koalitionsvertrag angekündigte Prüfung einer schnellen Einführung eines Warmmietenmodells, in dem die Modernisierungsumlage aufgehen soll.

Bei der Neuausrichtung der Förderung muss die Wechselwirkungen mit weiteren Instrumenten berücksichtigt werden. Insbesondere muss das Verhältnis von „Fordern und Fördern“ neu definiert werden, um Gebäudeeigentümer*innen und Mietende in die Lage zu versetzen, die steigenden Anforderungen umzusetzen⁸.

⁶ Quelle: Wohnen in Deutschland. Zusatzprogramm des Mikrozensus 2018.

⁷ Der im Koalitionsvertrag genannte Startpunkt der Regelung im Jahr 2025 wurde im Rahmen des Entlastungspakets auf das Jahr 2024 vorgezogen.

⁸ Siehe hierzu zum Beispiel Klinski, S. (2021): Zu den Möglichkeiten der öffentlichen Förderung im Bereich bestehender gesetzlicher Pflichten („Fördern trotz fordern“) (https://deneff.org/wp-content/uploads/2021/08/Klinski_Expertise_Fo%CC%88rdern_und_Fordern_2021-03-09_final.pdf) sowie Stiftung Umweltenergierecht (2021): Rechtliche Möglichkeiten für ein Nebeneinander von „Fördern und Fordern“ (<https://stiftung-umweltenergierecht.de/mehr-spielraum-als-gedacht-ebeneinander-von-foerdern-und-fordern-zulaessig/>).