

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)31(neu)**

26. April 2022

ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg GmbH
Stellungnahme Dr. Martin Pehnt



ifeu Wilckensstr. 3 69120 Heidelberg

**ifeu – Institut für Energie- und
Umweltforschung Heidelberg GmbH**

Wilckensstr. 3
D - 69120 Heidelberg

Telefon +49 (0)6 221. 47 67 - 0
Telefax +49 (0)6 221. 47 67 - 19
www.ifeu.de

Stellungnahme Ausschuss Klimaschutz und Energie

Gebäuförderung:

Zielkompatibel, langfristig planbar und kurzfristig wirksam gestalten

Dr. Martin Pehnt, martin.pehnt@ifeu.de

27.4.2022

Zusammenfassung der Vorschläge

1. Die Gebäuförderung muss sich auf die Erfordernisse der Wärmewende ausrichten, insbesondere auf den Gebäudebestand. Neubauförderung sollte auf Grund der angepassten gesetzlichen Rahmenbedingungen künftig auf sozial- und wohnungspolitisch erforderliche Anwendungsgebiete fokussiert werden.
2. Fordern und Fördern muss ermöglicht werden: die BEG ist essentiell zur Flankierung zukünftiger gesetzlicher Anforderungen.
3. Langfristige Stabilität der BEG schafft Planungssicherheit.
4. Vereinfachung der BEG erleichtert die Umsetzung. Einige der Boni können abgeschafft bzw. weiterentwickelt werden.
5. Die Regelungen zur Gebäudesanierung sind weiterzuentwickeln und soziale Fragen zu integrieren, u.a. Anpassung der Fördersätze für Effizienz und Anlagentechnik, sozialer Förderbonus, Unterstützung von NT readiness und Zentralisierung von Heizungen.
6. Ein flankierendes Kredit-Programm sollte den Zugang zu zinsarmem Kapital für alle Bevölkerungsgruppen ermöglichen.
7. Suffizienz-Maßnahmen zur Schaffung neuen Wohnraums und Maßnahmen zur Verbesserung der Kreislauffähigkeit sollten in die Modernisierungsförderung aufgenommen werden.



Geschäftsführung: Andreas Detzel (Dipl.-Biol.), Lothar Eisenmann (Dipl.-Phys.), Dr.-Ing. Martin Pehnt (Dipl.-Phys.)

Prokuristen: Horst Fehrenbach (Dipl.-Biol.), Bernd Franke (Biol.), Hans Hertle (Dipl.-Ing. (FH)),

Dr. Ulrich Höpfner (Dipl.-Chem.), Udo Lambrecht (Dipl.-Phys.), Dr. Guido Reinhardt (Biol. / Chem. / Math.)

Ehrevorsitzender: Dr. Ulrich Höpfner (Dipl.-Chem.) **Handelsregister:** Amtsgericht Mannheim HRB 334263

Sitz der Gesellschaft: Heidelberg **Steuernummer:** 32489/20374 beim Finanzamt Heidelberg **UID-Nr.:** DE 143446610

Bankverbindung: HypoVereinsbank Heidelberg, IBAN DE53 6722 0286 4880 1912 04, Swift (BIC)HYVEDEMM479

- Das ifeu begrüßt die Möglichkeit, im Rahmen der Sitzung des Ausschusses für Klimaschutz und Energie am 27.4.2022 zum Thema Bundesförderung Effiziente Gebäude Stellung zu beziehen.

Die Gebäudförderung muss sich auf die Erfordernisse der Wärmewende ausrichten.

Die „Wärmewende“ muss, bedingt durch Klimawandel, Importabhängigkeit und Ressourcenschonung, mit einer bislang nie dagewesenen Dynamik vorangebracht werden. Die Bundesförderung Effiziente Gebäude **BEG** ist in diesem Zusammenhang – neben dem CO₂-Preis und dem Ordnungsrecht – das Kerninstrument der Wärmewende. Es erfüllt dabei unterschiedliche Funktionen, u.a.

- eine Beschleunigung der Austausch- und Sanierungsraten;
- die Sicherstellung eines zielkompatiblen Niveaus;
- den sparsamen Einsatz begrenzter Ressourcen;
- der Anreiz von Innovationswirkungen, Skaleneffekten und der Marktvorbereitung sowie
- die Absicherung von Akzeptanz und sozialer Verträglichkeit von Klimaschutzmaßnahmen insbesondere im Gebäudebestand.

2/7

► Die künftige BEG soll die soziale Akzeptanz und Bezahlbarkeit der Wärmewende sichern. Das heißt auch: Fokus auf Gebäudebestand statt Neubau.

In der Vergangenheit, vor allem im letzten Jahr, war die **Balance der Gebäudförderung nicht ausgewogen**. Durch die deutliche Erhöhung der Fördersätze im Neubau stiegen die Fördermittel von 2019 bis 2021 stark an. 2020 waren bereits zwei Drittel der Fördermittel dem Neubau zugeordnet.¹ Durch die Überführung in die BEG und die Einführung von Zuschüssen wuchs die Förderung von Neubauten erneut extrem an. Die von der DUH ausgewerteten Zahlen dokumentieren, dass 72 % der beantragten Mittel für den Neubau in den EH 55-Standard flossen. Das ifeu hatte bereits 2016 den EH 55-Standard als marktkonformen Neubaustandard für das Nearly Zero Energy Building vorgeschlagen, so dass diese Förderung eigentlich nicht erforderlich gewesen wäre. Die Asymmetrie wird deutlich, wenn man sich vor Augen hält, dass der Neubau seit 2012 nur 5 Prozent des Gebäudebestands ausmacht, aber 60 Prozent der Fördermittel erhält.²

Neuer Schwerpunkt der BEG muss die Gebäudesanierung werden; Neubauförderung sollte nur noch punktuell erfolgen. Im Gegenzug sollte die Schaffung neuen Wohnraums durch Umbau oder Aufstockung von Bestandsgebäuden gezielt gefördert werden.

► Die BEG bereitet den Weg zum Ausstieg aus fossil befeuerten Heizungen und zu flächendeckenden Sanierungen der schlechtesten Gebäude. Die Wärmewende erfordert auch ordnungsrechtliche Instrumente wie die 65% Erneuerbare-Regel für

1

https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Energieeffizienz/Gebaeude/DUH_F%C3%B6rdermittelheck_final.pdf

² a.A.o.

- neue Heizungen und die geplanten Sanierungsanforderungen der EPBD. Eine kluge Flankierung und Marktvorbereitung durch die BEG ist hierfür erfolgsentscheidend.

► **Fordern und Fördern ist unabdingbar.** Da die BEG die ordnungsrechtlichen Maßnahmen flankiert, sollte das Prinzip „Fordern und Fördern“ realisiert werden, d. h. auch ordnungsrechtlich geforderte Maßnahmen müssen unter bestimmten Bedingungen förderbar sein: sonst lässt sich das Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands kaum sozialverträglich und zu volkswirtschaftlich vertretbaren Kosten erreichen.

► **Langfristige Stabilität schafft Planungssicherheit.** Das BEG sollte mit gesetzlich garantierten Mitteln langfristig ausgestattet sein und so Planungssicherheit für Gebäudeeigentümer:innen und Marktakteure schaffen.

► **Vereinfachung der BEG erleichtert die Umsetzung.** Eine deutliche Reduktion der Anzahl unterschiedlicher Fördersätze und damit eine weitestgehende Vereinheitlichung erscheint sinnvoll: das schafft Transparenz, erleichtert die Kommunikation und reduziert Transaktionskosten bei Fördermittelgeber und -empfänger:innen.

3/7

Regelungen zur Gebäudesanierung weiterentwickeln und soziale Fragen integrieren.

- **Anpassung der Fördersätze von Maßnahmen der Effizienzsteigerung der Hülle, der Anlagentechnik und des Einsatzes an erneuerbaren Energien.** Die Fördersätze für alle Einzelmaßnahmen sollten vereinheitlicht werden, da nicht klar belegbar ist, warum beispielsweise ein EE-Wärmeerzeuger eine höhere Förderung erhält als eine Wärmedämmung, die ihrerseits Türöffner für EE-Wärme ist. Vorschlag: 30 oder 35 % sowohl für Maßnahmen an der Gebäudehülle als auch für Heizungen.
Durch eine Anpassung der Fördersätze wird auch erreicht, dass Gebäude durch Dämmung, Austausch von Heizkörpern und hydraulischen Abgleich „**NT ready**“ werden, also niedrige Heizungstemperaturen haben, durch die der Einsatz von Wärmepumpen und Niedertemperatur-Heizkörpern möglich wird.³
- **Absenkung der Förderung für feste Biomasse und Kaskadenregelung.** Das Biomassebudget ist bedingt durch Flächen-, Rohstoff- und Nutzungskonkurrenzen nur begrenzt für den Gebäudebereich verfügbar. Umgekehrt werden derzeit Biomassekessel mit den höchsten Fördersätzen (bis 55 %) gefördert. Die Nachfrage ist extrem gestiegen.
Dem sollte durch eine Absenkung der Förderquote auf die Mindest-Förderquote und durch die Bedingung einer Bestätigung entgegengewirkt werden, dass in dem betroffenen Gebäude kein Wärmenetz anliegt oder keine Wärmepumpe einsetzbar ist („Entscheidungskaskade“).
- **Wärmepumpen effizient betreiben.** Wärmepumpen sind eine entscheidende Heizungstechnologie für den Gebäudebestand. Die BEG formuliert bereits



³ <https://www.ifeu.de/projekt/energieeffizienz-als-tueroeffner-fuer-erneuerbare-energien-im-gebaeudebereich/>

- heute Effizienzanforderungen. In Ergänzung hierzu schlagen wir vor, analog zu Diskussionen, die derzeit in Luxemburg bezüglich der Effizienz von Wärmepumpen im Betrieb gefordert werden, für geförderte Wärmepumpen einen Qualitätsnachweis für Installateure bei der Inbetriebnahme sowie eine Überprüfung nach einem Jahr vorzuschreiben. Bei der Qualitätsprüfung werden die Heizlast, die Auslegung der Wärmepumpe, die Qualität der Wärmeübertragung, der hydraulische Abgleich, die Isolierung der Rohrleitungen, die Positionierung der Außeneinheiten bezüglich der Schallemissionen und die Dichtheit des Kältemittelkreislaufes überprüft.

- **Die Sanierungsförderung soll sich auf relevante und ausschließlich zielkompatible Maßnahmen fokussieren.** Hierfür müsste die Liste der förderfähigen Maßnahmen überprüft und ggf. angepasst werden, so dass Ohnehin-Kleinmaßnahmen (z. B. Haustür; Austausch einzelner Fenster) ausgenommen werden. Dies entlastet auch BAFA/KfW.

4/7

- Der **Öltauschbonus** ist nicht mehr erforderlich. CO₂-Preis, Ölkesselverbot und zukünftig die 65 % EE-Regel sowie die Grundförderung sind ein ausreichender Anreiz. Stattdessen sollte dieser Bonus gewährt werden für Gebäude, in denen der Einbau einer EE-Heizung schwierig ist, beispielsweise Gebäude mit Einzelöfen, Gasetagenheizungen oder Nachtspeicherheizungen („**Problemgebäude-Bonus**“). Da erst die Zentralisierung die Einbindung erneuerbarer Energien oder den Anschluss an ein Wärmenetz ermöglicht, sollte auch diese Maßnahme grundsätzlich mit einem Förderbonus ausgestattet werden.

- **Vereinfachung:** Neben der Vereinheitlichung der Fördersätze für Effizienz und Erneuerbare Energien (s.o.) werden einige Boni in Zukunft nicht mehr erforderlich sein, beispielsweise (mit Einführung der 65 % EE-Regel) die EE-Klasse.

- **Einen sozialen Förderbonus integrieren⁴.** Die Wärmewende darf kein Luxusgut werden. In Gebäuden mit einem hohen Anteil Bewohner:innen mit geringen Einkommen ist schon die Umsetzung regulärer Instandhaltungsmaßnahmen an der Gebäudehülle und der Wärmeversorgung schwierig bis gar nicht umsetzbar. Im Sinne des Kopplungsprinzips sind diese aber Voraussetzung für die Durchführung einer energetischen Modernisierung. Daher sind hier zusätzliche Anreize durch einen sozialen Förderbonus sinnvoll; hierfür ist ein operationalisierbarer Indikator zu entwickeln, der sich beispielsweise am Anteil der mietpreisgebundenen Wohnungen oder an Mietpreisobergrenzen orientiert.

- **Ein flankierendes Kredit-Programm sollte den Zugang zu zinsarmem Kapital auch ohne Hausbankenprinzip zulassen.** Vielfach erhalten Gebäudeeigentümer:innen aus verschiedenen Gründen (Alter, Bonität usw.)



⁴ Österreich führt 2022 ein neues Programm ein, das gerade die Haushalte mit niedrigen Einkommen zusätzlich zur normalen Förderung unterstützt.

- keinen Zugang zu einem Kredit. Für Maßnahmen der energetischen Sanierung sollten auch für diese Zielgruppen Kreditmöglichkeiten geschaffen werden, entweder durch Direktkredite der staatlichen Banken oder durch eine Verpflichtung der Hausbanken, hierfür Finanzierung bereitzustellen.
- **Den iSPF-Bonus weiterentwickeln.** Der iSPF-Bonus soll Anreize für eine geplante Sanierung auch bei schrittweisen Sanierungen schaffen. Durch seine Ausgestaltung (+5 %) wird der iSPF allerdings z. T. zur Erhöhung der Förderung erstellt. Denkbar wäre es, den iSPF-Bonus stattdessen als Pauschalzahlung auszuschütten (z. B. + 2000 Euro). Damit werden überproportional erhöhte Förderzahlungen vermieden.
Alternativ könnte auch zeitgleich mit der Förderung des iSPF ein „Startergutschein“ ausgegeben werden: Maßnahmen, die innerhalb von [x] Jahren nach Erstellung des iSPF umgesetzt werden, könnten diesen Startergutschein dann einlösen.

5/7

Neuer Wohnraum: Förderung auf die Schaffung neuer Wohneinheiten in Bestandsgebäuden konzentrieren.

- **Suffizienz-Maßnahmen zur Schaffung neuen Wohnraums in die Modernisierungsförderung aufnehmen⁵,** sowohl bei systemischer Förderung als auch bei den Einzelmaßnahmen. Das sind u.a. Maßnahmen, die die Quadratmeter-Effizienz der Fläche erhöhen. Eine Positivliste bestimmt die zugelassenen förderfähigen Maßnahmen. Beispiele sind der Einbau von Einliegerwohnungen und gemeinsam genutzten Räumen; Aufstockungen von Wohn- und Nichtwohngebäuden; Teilung bzw. Umbau von Ein- und Zweifamilienhäusern mit dem Ziel, mehrere kleine(re) Wohnungen zu schaffen.
- **Aufnahme von Maßnahmen zur Förderung einer Kreislaufwirtschaft** in die förderfähigen Kosten, sowohl bei systemischer Förderung als auch bei den EM, wobei auch hier eine Positivliste definiert werden sollte.
- **Flächenabhängige Regelung der Fördertatbestände zum altersgerechten Umbauen** (z. B. Programm 455). Eine entsprechende Förderung zum barrierefreien Umbau könnte abhängig vom geförderten Prokopf-Wohnraum begrenzt werden und sollte auch Wohnraumteilungen bzw. Wohnraumverkleinerung unterstützen.
- **Mindestanforderungen unterstützen anpassungsfähigen Wohnraum, der auf künftige Nutzungsänderungen flexibel reagiert.** Sowohl im Neubau als auch im Bestand müssen als Voraussetzung für die Förderfähigkeit Mindestanforderungen für Anpassbarkeit definiert werden⁶:

⁵ ifeu (2022): Unterstützung von Suffizienzansätzen im Gebäudebereich. Laufende Studie im Auftrag des BBSR.

⁶ In Anlehnung an das erprobte Zukunft-Bau-Modellvorhaben VarioWohnungen (https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/zukunft-bauen-fp/2021/band-26-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3; https://www.zukunftbau.de/fileadmin/user_upload/03_Variowohnungen/F%C3%B6rder-Rili-Variowohnungen_2016-07-21.pdf)

- - „Sicherstellung flexibel nutzbarer Grundrisse, um auch Nach- und Umnutzungen zu gewährleisten, Einbau flexibler Trennwände mit hohem Schallschutz und entsprechende Vorbereitung der technischen Gebäudeausrüstung“
 - „Errichtung von Wohneinheiten, die auch für zukünftige Anpassungen für das Wohnen im Alter baulich vorbereitet und räumlich anpassbar sind“.

Neubauförderung künftig auf wohnungs- und sozialpolitisch wichtige Anwendungsgebiete fokussieren.

In der Vergangenheit hat das BEG eine wichtige Funktion erfüllt, neue und effiziente Gebäudestandards im Markt vorzubereiten und damit neben der eigentlichen Klimaschutzwirkung eine erhebliche Hebelwirkung im Gebäudebereich auszuüben. Mit der nun angekündigten Einführung des EH 55-Standards im Jahr 2022, gefolgt von der Weiterentwicklung in Richtung eines EH-40-ähnlichen Standards mit neuen Anforderungsgrößen, wird bald ein Standard erreicht sein, der mit dem Zero Emission Building-Niveau der EPBD und den langfristigen Zielanforderungen kompatibel ist.

6/7

Damit entfällt zukünftig die Notwendigkeit, mit dem BEG den Neubau *aus Klimaschutzgründen* zu fördern. Es stellt sich daher die dringende Frage, ob und mit welcher Zielrichtung die BEG Neubauten fördern sollte.

Das ifeu spricht sich dafür aus, die allgemeine Neubauförderung im BEG perspektivisch einzustellen. Insbesondere gilt dies für die Förderung von Ein- und Zweifamilienhäusern, die auf Grund ihres hohen Oberfläche-Volumen-Verhältnis, der hohen Flächeninanspruchnahme und sozialen Aspekten nicht aus einem Klimaschutzprogramm gefördert werden sollten.

Denkbar und **empfohlen wird von ifeu eine Neubauförderung** für die Bereitstellung von Wohnraum für benachteiligte Bevölkerungsschichten, beispielsweise begrenzt auf die Förderung **sozialen Wohnraums oder Neubau in schwierigen Lagen.**

Anmerkung zur geplanten Stufe 3 der Neubauförderung: Derzeit wird diskutiert, die Neubauförderung insgesamt umzustellen auf eine **THG-/Primärenergiebewertung im Lebenszyklus**, bei der Herstellung, Betrieb und Entsorgung über einen gemeinsamen Faktor bestimmt werden, angelehnt an das QNG-Siegel. Grundsätzlich ist eine Analyse der sog. „grauen Energie/Emissionen“ im Neubau und eine Lebenszyklusbetrachtung durchaus sinnvoll. Das anvisierte Verfahren erlaubt allerdings eine Verrechnung zwischen den Phasen Herstellung/Entsorgung und Betrieb. Uns erschließt sich bei den gewählten Werten nicht der zusätzliche Beitrag zum Klimaschutz, falls zugleich die EH 40-Nebenanforderung fallen gelassen wird. Vereinfacht gesagt: Auch ein neu errichtetes Holzhaus darf keine Heizung mit fossilen Brennstoffen verwenden. Das Verfahren benachteiligt außerdem effiziente Gebäude, da die Einsparung erneuerbarer Energieressourcen nicht abgebildet wird. Weiterhin nutzt das QNG-System eine nicht zielkompatible Bezugsgröße *NRf* gegenüber der im GEG etablierten Größe *konditionierte NGF* bzw. *A_N*. Damit senken größere niederwertig genutzte unkonditionierte Nebenflächen die Höhe der Nachweisgröße. Bezugsgröße für

- Anforderungen muss die tatsächlich effektiv genutzte (also die thermisch konditionierte bzw. Hauptnutz-) Fläche sein (Wohnfläche bzw. $NRF_{\text{konditioniert}}$).

Wir unterstützen die grundsätzliche Berücksichtigung des Lebenszyklus, für uns wiegen allerdings erwartete Vorteile nicht die Nachteile einer Wiedererhöhung der Neubauförderung auf. Stattdessen sollte die Lebenszyklus-Betrachtung im Rahmen des Genehmigungsprozesses von Gebäuden bzw. im Rahmen des Gebäudeenergiegesetzes integriert werden.