

20. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Klimaschutz
und Energie

Ausschussdrucksache **20(25)36**

26. April 2022

DENEFF – Deutsche Unternehmensinitiative Energieeffizienz e. V.
Stellungnahme



DENEFF

DEUTSCHE
UNTERNEHMENSINITIATIVE
ENERGIEEFFIZIENZ

Stellungnahme der Deutschen Unternehmensinitiative Energieeffizienz e.V. (DENEFF)

zum Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag vom 26.01.2022
zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundesminister für Wirtschaft und Klima-
schutz (Drucksache 20/524) für die

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Klima- schutz und Energie zum Förderstopp für energieeffi- ziente Gebäude

Berlin, 25.4.2022

Kontakt:

Deutsche Unternehmensinitiative
Energieeffizienz (DENEFF) e.V.
Kirchstraße 21
10557 Berlin

Henning Ellermann

Mitglied der Geschäftsleitung
Leiter Energieeffizienz in Gebäuden
henning.ellermann@deneff.org

Für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entschließungsantrag aus Anlass des Förderstopps der Gebäudeeffizienzförderung über die KfW im Januar 2022 möchten wir uns bedanken.

Einleitende Bewertung der aktuellen Fördersituation

Der vorliegende Entschließungsantrag wurde vor drei Monaten gestellt. Zwischenzeitlich hat die Bundesregierung entschieden, die bis zum plötzlichen Antragsstopp im Januar aufgelaufenen Förderanträge zu bearbeiten und hat die Effizienzhaus-Förderung im Rahmen der Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) wieder anlaufen lassen. Zunächst war nach etwa einem Monat die Förderung für energetische Modernisierungsvorhaben zu unveränderten Konditionen wieder gestartet, dann seit dem 20.4.2022 auch die Förderung für energetisch ambitionierte Neubauvorhaben, allerdings nur noch für das Effizienzhaus (EH) bzw. Effizienzgebäude (EG) 40 unter angepassten Förderbedingungen und mit Ausnahme der Betroffenen des Hochwassers 2021 nur noch in der Kreditvariante. Wohnungsunternehmen, die viele Bauvorhaben mit Zuschüssen geplant haben, müssen nun durchleitende Banken mit teilweise langwierigen internen Genehmigungsprozessen einbinden.

Die vorausgegangene großzügige Förderung des Neubaustandards EH/EG 55 bis Januar 2022 hat mit dazu beigetragen, diesen zu einem absolut marktgängigen Standard zu machen. Auch in der Vergangenheit hat die KfW-Förderung die Verbreitung von inkrementell höheren Standards in der Baupraxis mit den entsprechenden Lernkurven- und Skaleneffekten befördert. So konnten diese Standards dann nach einigen Jahren gesetzlich als Mindeststandard festgeschrieben werden und die Förderung sich wieder auf die nächsthöhere Evolutionsstufe der Standards konzentrieren. Diese seit Jahren bewährte Verknüpfung und Koevolution von Förderstandards und Ordnungsrecht wurde nun unterbrochen, denn der Standard EH/EG 55 wird aktuell weder gefordert noch gefördert.

Das für dieses Jahr veranschlagte zusätzliche Budget von 1 Mrd. Euro für die Neubauförderung nach EH/EG 40 wurde wie erwartet bereits innerhalb weniger Stunden ausgeschöpft. Nun gilt in der weiteren Neubauförderung, die nur noch als KfW-Kredit und nicht mehr als Zuschuss angeboten wird, bis Ende dieses Jahres der EH/EG 40 Standard zuzüglich umfassender Nachhaltigkeitskriterien, deren Erfüllung mit entsprechenden Zertifizierungen nachgewiesen werden muss. Da viele Bauwillige den deutlichen Zusatzaufwand der komplexen Zertifizierung scheuen könnten, droht ein Rückfall der Neubaupraxis auf die gesetzlichen Mindestanforderungen, die nicht einmal dem Standard Effizienzhaus 70 entsprechen – die Anforderungswerte an die Gebäudehülle wurden z. B. seit der EnEV 2009 nicht angehoben.

Zwar machen das aktuelle Energiepreisniveau und perspektivisch auch der CO₂-Preis höhere Standards ohnehin wirtschaftlich; solange diese jedoch nicht gesetzlich verankert sind, werden Bauherren den umgesetzten Standard erwartbar wie bisher in erster Linie von den Baukosten und nicht von den Lebenszykluskosten abhängig machen. Da die BEG-Förderung zudem mit einer Qualitätssicherung verbunden war, hingegen die Vollzugskontrolle beim GEG weiterhin mehr als mangelhaft ist, ist davon auszugehen, dass nun in der Praxis neue Gebäude deutlich unterhalb des für den Klimaschutz erforderlichen Zielniveaus errichtet werden.

Die mit den Änderungen der Neubauförderung einhergehende Fokussierung der Förderung auf die energetische Modernisierung des Gebäudebestands ist klima- wie haushaltspolitisch ein

notwendiger Schritt, da hier der Fördereuro die höchsten Einsparungen erzielt. Allerdings hat der kurzfristig umgesetzte und mehrere Wochen bis Monate andauernde Antragsstopp das Vertrauen der Sanierungs- und Bauwilligen sowie der Lösungsanbieter, Energieberater und Handwerker in die Förderpolitik der Bundesregierung klar beschädigt. Gerade dieses Vertrauen in die Verlässlichkeit der Rahmenbedingungen muss dringend wieder aufgebaut werden, denn es ist unter anderem notwendige Voraussetzung für eine erfolgreiche Erhöhung der angebotsseitigen Kapazitäten. Um Klimaziele zu erreichen und Versorgungssicherheit zu gewährleisten, ist insgesamt eine überjährig planungssichere, ausreichend ausgestattete Förderlandschaft notwendig sowie eine deutliche Beschleunigung der energetischen Modernisierung, da hier die größten Einsparpotenziale liegen.

Um Rückschritte beim Erreichen der Klimaschutzziele und der Energiesouveränität Deutschlands und Europas zu verhindern, müssen die Bundesregierung und der Deutsche Bundestag folgende Schritte ergreifen:

1. Planungssicherheit schaffen durch bedarfsgerechte, überjährig gesicherte Mittelausstattung

Künftige Förderstopps müssen auf jeden Fall vermieden und Planungssicherheit hergestellt werden durch eine überjährig auskömmliche Förderung der BEG in Höhe von mindestens 20 Mrd. EUR im Jahr. Diese Kontinuität ist im Übrigen auch bei dem für die Industrie wichtigen Programm Energieeffizienz in der Wirtschaft (BEW) zentral. Hier wurden ebenfalls alle Mittel der vorläufigen Haushaltsführung verausgabt und aktuell werden keine Anträge mehr bewilligt.

Die Gebädeförderung hat mit den über 18 Mrd. EUR im Jahr 2021 erstmals eine Mittelausstattung erreicht, die in realistische Größenordnungen zur Erreichung der Klimaziele in diesem Sektor kommt. Dieses Niveau muss unbedingt für die Sanierung verstetigt und ausgebaut sowie mit einer mittelfristigen Perspektive gesichert werden. Leider sieht der Entwurf des Bundeshaushalts 2022 mit der mittelfristigen Finanzplanung bis 2025 für die BEG keine ausreichende Aufstockung der Mittel vor. Angesichts der dynamisch ansteigenden Nachfrage auch in der Sanierung bereits in den letzten zwei Jahren drohen damit in der ganzen Legislaturperiode immer wieder Nachtragshaushalte und Übergangslösungen, um weitere Förderstopps zu verhindern. Vor wenigen Wochen musste bereits wieder bei der vorläufigen Haushaltsführung nachgebessert werden, weil die veranschlagten Gelder nicht ausreichten. Sowohl Gebäudeeigentümer und -eigentümerinnen als auch die Umsetzer und Lösungsanbieter brauchen Planungssicherheit für Investitionen und Kapazitätsaufbau. Fehlt diese, sorgt Stop-and-go-Politik entweder für Stroheffekte, Engpässe und Preissteigerungen oder irgendwann für ganz ausbleibenden Klimaschutz.

2. Förderung und Ordnungsrecht besser verzahnen

Wenn klimaneutraler Neubau politisch angestrebt ist, muss dieser entweder ordnungsrechtlich abgesichert sein oder wirklich ambitionierte Effizienzstandards müssen so gefördert werden, dass die Förderung für alle Gruppen von Bauenden zugänglich und attraktiv ist (z.B. über eine Förderung des etablierten EH 40 EE statt nur über die komplexe Nachhaltigkeitszertifizierung). Das dafür zur Verfügung gestellte Fördervolumen darf aber ausdrücklich nicht auf Kosten der Mittel für die energetische Modernisierung gehen. Wird das Fördervolumen insgesamt begrenzt, sollten Anreize geschaffen werden, beantragte Bauvorhaben auch schnell umzusetzen und sich

nicht in einem Windhundverfahren Förderzusagen „auf Halde“ zu sichern, die dann gar nicht in Anspruch genommen werden, aber anderen Bauwilligen nicht mehr zur Verfügung stehen.

Der drohende Rückfall der Baupraxis auf nicht mehr zeitgemäße Niveaus ist dem bedauernswerten Umstand geschuldet, dass die Förderung für das Niveau EH/EG 55 ausgelaufen ist, ohne dass dieses Niveau bislang nahtlos zum gesetzlichen Standard geworden ist. Die entsprechende, bereits angekündigte Gesetzesänderung erscheint rechtstechnisch und inhaltlich sehr einfach umsetzbar. Die Anforderungen der EH 55-Förderung sind von den Planenden über die letzten Jahre verinnerlicht und umgesetzt worden. Sie sollten von der Bundesregierung schnell gesetzlich umgesetzt und die Anforderungsgrößen nicht in Frage gestellt werden. Das Auslaufen von Förderstandards im Gebäudesektor sollte künftig wieder unmittelbar an das Inkrafttreten gesetzlicher Erhöhungsstufen gekoppelt werden. Ziele, die weder gefördert noch gefordert werden, haben keine praktische Relevanz für das Baugeschehen.

Die Förderung von Bestandsmodernisierungen haben sich als besonders gut geeignet erwiesen, bei ohnehin anstehenden Maßnahmen die Investierenden dazu anzureizen, energetisch bessere Ergebnisse umzusetzen, als gesetzlich vorgeschrieben. Sie hat es hingegen bisher nicht so erfolgreich vermocht, die energetische Sanierungsrate deutlich zu steigern: besonders umfassende Modernisierungen auf Effizienzhausniveau erreichen trotz Zuwächsen seit dem Jahr 2020 jährlich leider immer noch nur einen Anteil des Gebäudebestands im Promillebereich.

Zur Erreichung der Klimaziele und zur Gewährleistung einer sicheren und bezahlbaren Energieversorgung müssen sowohl die Sanierungsrate als auch die durchschnittliche Sanierungstiefe erhöht werden. Hierfür müssen zukünftig auch im Gebäudebestand Förderung und Ordnungsrecht stärker zusammenwirken (der CO₂-Preis hat im Gebäudesektor eher eine flankierende Anreizfunktion und vermutlich vornehmlich im Bereich der Betriebsoptimierung). Dabei kommt dem Ordnungsrecht in Form von zu bestimmenden Effizienz-Mindeststandards (MEPS) für die energetisch schlechtesten Bestandsgebäude („worst first“) die Rolle zu, zusätzliche Modernisierungsanlässe zu schaffen. Im Sinne des Prinzips „Fordern plus Fördern“ und würde die Förderung so unmittelbar in die Gebäude gelenkt, wo die höchsten Einsparungen an Energie, Heizkosten und CO₂ zu heben sind und sorgte dann für eine möglichst ambitionierte Umsetzung und hohe Sozialverträglichkeit. Der Ansatz allein über immer weiter ansteigende Förderhöhen zusätzliche Hausbesitzende zu einer energetischen Modernisierung zu motivieren, erscheint nicht effizient und zielführend.

Entsprechende Bestandsstandards (MEPS) sollten dringend bereits in der anstehenden GEG-Novelle in diesem Jahr definiert werden, um dem gesamten Markt zusammen mit der Förderlandschaft im Sinne von „Fordern plus Fördern“ klare Leitplanken für Investitionen und Kapazitätsaufbau zu geben. Hiermit noch weitere Jahre zu warten, verlängert nur ohne Not die Unsicherheit für alle Beteiligten und verhindert den nötigen Markthochlauf zur Erreichung der Klimaziele, der nicht von allein passiert. Ergänzend sollten Effizienzstandards für Heizungen und Gebäudebetrieb dafür sorgen, dass Gebäude in der Praxis nicht weiter hinter ihren Möglichkeiten zurückbleiben. Dies sorgt auch dafür, dass geförderte Maßnahmen zu den projizierten Einsparungen führen.

3. Stimmige BEG-Systematik beibehalten und behutsam und zielkonform weiterentwickeln

Allein schon aus Gründen der Planungssicherheit sollte der modulare Aufbau und die Anforderungssystematik der BEG beibehalten werden. Zudem ist eine der großen Errungenschaften der BEG die Einstufung als „nicht beihilferelevant“ durch die EU-Kommission, welche nicht durch unbedachte Änderungen gefährdet werden darf. Aus klimapolitischer Sicht lag die Fehlsteuerung der BEG bislang auch nicht in einer mangelnden Ausrichtung an CO₂ als Messgröße, sondern allein im Anteil der Förderung für nicht voll zielkompatible Neubaumaßnahmen begründet, die pro ausgegebenem Fördereuro deutlich weniger Treibhausgasreduktion erreichen als eine Bestandssanierung.

Dennoch wurde im Rahmen des „Entlastungspakets“ der Bundesregierung jüngst angekündigt, ab 2023 bei der Neugestaltung der Neubauförderung für ein Programm „Klimafreundliches Bauen“ bei den Anforderungen einseitig einen Fokus auf CO₂-Emissionen im Lebenszyklus setzen zu wollen. Vor einer Verrechnung von Emissionen aus der Herstellungs- und der Nutzungsphase von Gebäuden sowie einer Abschaffung von Effizienzkriterien kann nur gewarnt werden. Denn dann dürfte ein Gebäude aus zertifizierten Baustoffen womöglich im Gegenzug in der Nutzungsphase deutlich mehr Energie verbrauchen, was die Erreichung der Klimaneutralität auf volkswirtschaftlicher Ebene unmöglich macht. Im Zweifelsfall wäre dies deutlich zu Ungunsten der Verbraucher- und Mieter/innen, da durch einen reinen Energieträgerwechsel oder einen Fokus auf die sogenannte „graue Energie“ der Baumaterialien die Verbräuche und die Verbrauchskosten nicht gesenkt würden.

Die aktuelle Energiekrise verdeutlicht, wie wichtig die Einsparung von Energie ist und dass diese wie der Ausbau der Erneuerbarer Energien als Maßnahme von übergeordnetem öffentlichem Interesse vorangebracht werden sollte. Es drängt sich aber der Verdacht auf, dass bei der Reform der Neubauförderung unter dem Deckmantel des Klimaschutzes eine Abschwächung von Effizienzstandards geplant ist. Besonders, falls hierdurch förderpolitisch durch die Hintertür Fakten für die nächste Reform der Anforderungssystematik im Gebäudeenergiegesetz geschaffen werden sollen, ist die Fortführung der Neubauförderung ab 2023 insgesamt neu zu bewerten. Ein Programm, das hinter die aktuellen Effizienzanforderungen im Neubau zurückfällt, wäre mehr als nur klimaschädlich.

Einzelne Nachsteuerungen bei der Sanierungsförderung in der BEG wären jedoch sinnvoll im Sinne der Zielerreichung, z.B.

- Eine Reduzierung der Spreizung der Förderhöhen bei Einzelmaßnahmen. Aktuell werden z.B. Effizienzmaßnahmen pauschal mit 20 %, Heiztechnik mit erneuerbaren Anteilen jedoch teilweise mit über 50 % gefördert.
- Eine Stärkung der Effizienzhausförderung besonders für ambitionierte Sanierungen von energetisch besonders schlechten Gebäuden, um so sozialverträglich maximale Energie- und Treibhausgaseinsparungen pro saniertem Gebäude zu erreichen, sowie weitere Unterstützung für den Markthochlauf der seriellen Sanierung.

- Eine Ergänzung der BEG-Förderung durch passgenaue Unterstützungslösungen für diejenigen, die bislang aufgrund ihrer Lebens- oder Finanzsituation von den bestehenden Förderangeboten nicht gut genug erreicht werden. Diese könnten etwa die Form staatlicher Risikoabsicherungen für Kredite, Hypotheken und Energiedienstleistungen annehmen, um marktliche Finanzierungslösungen zu hebeln und so allen den Zugang zur klassischen BEG-Förderung zu ermöglichen, oder ergänzende Förderlösungen für die Modernisierung von preisgebundenem Wohnraum.
- Eine deutliche Reduzierung der Bearbeitungszeiten für Förderanträge besonders beim BAFA. Dort führt aktuell unter anderem eine fehlende Digitalisierung der Abläufe zu Verzögerungen bei der Prüfung und Bewilligung, die effektiv die Umsetzung von Projekten verhindern. Gerade im Hinblick auf das politische Ziel maximaler Energieeinsparung vor der nächsten Heizperiode ist dies doppelt unverständlich.
- Ein wesentlich feinmaschiger gestaltetes Monitoring der Förderinstrumente nach erwartetem und tatsächlichem Mittelabruf, um zukünftig unangenehme Überraschungen zu vermeiden. Zudem sollten die tatsächlichen Effizienzwirkungen nach Inbetriebnahme (Commissioning) von Gebäuden nachgehalten und deren Messung mitgefördert werden. Qualitätssicherung muss nicht die Schaffung neuer Umsetzungshürden bedeuten.